

**RESPUESTA DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA AL CUESTIONARIO PARA DEBATE DE CONTROL POLÍTICO SEGÚN PROPOSICIÓN N° 02 DE 2017 SOBRE CONSULTAS POPULARES, PRESENTADA POR LAS SENADORAS MARITZA MARTÍNEZ Y DAIRA GALVIS.**

**1. ¿Cuál es la posición del Ministerio de Minas y Energía frente a la realización de Consultas Populares y de la utilización de mecanismos de participación ciudadana con el objetivo de prohibir o permitir la exploración, explotación y en general, toda actividad relacionada con el renglón minero y de los hidrocarburos en su territorio?**

Colombia se configura como una República unitaria según el artículo 1 de la Constitución de 1991. Esto implica, sin desconocer que también se reconoce como descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, que todos los colombianos se rigen por un mismo régimen constitucional y por las leyes que expide un único órgano, este es el Congreso de la República.

Por otro lado, el mismo artículo 1 de la Constitución define que Colombia es una república democrática, participativa y pluralista, lo cual se refleja, entre otras cosas, en que en el artículo 103 se reconozcan diferentes mecanismos de participación ciudadana, como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Particularmente, la consulta popular es definida en el artículo 104 de la Constitución como la facultad que tiene el Presidente de la República para consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. Por su parte, el artículo 105 reconoce que los gobernadores y los alcaldes también podrán realizarlas, solo que para decidir sobre asuntos del respectivo departamento o municipio.

Que estas normas dispongan que las consultas populares en cada nivel de gobierno dependen de sus competencias, se debe a que Colombia sea una República unitaria, donde existen unas decisiones de alcance nacional, que toman el Gobierno y el Congreso, y que bajo ninguna circunstancia, y aunque se entregue autonomía a las entidades territoriales, se pueden modificar en la jurisdicción de un municipio. Así, lo mencionó la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, al explicar las restricciones competenciales del pueblo en consulta popular:

*“No resulta posible que se sometan al trámite de la consulta popular disposiciones normativas o una decisión respecto de la convocatoria a la asamblea constituyente, salvo que, en este último caso, se proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 376 de la Constitución [160].*

*La Consulta popular, cuya realización se autoriza en los artículos 104 y 105 de la Constitución, no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial.”*

**2. ¿Considera el Ministerio de Minas y Energía que los municipios y departamentos se encuentran facultados para realizar Consultas Populares en contra del desarrollo de las actividades relacionadas con la minería y los hidrocarburos en su territorio?**

Como regla general, la Constitución Política en el artículo 105 dispone que los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. En desarrollo de esta norma constitucional, el artículo 18 de la Ley 1557 de 2015 reconoce que solo pueden ser materia de consulta popular aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

La Corte Constitucional refiriéndose al alcance de estas normas manifestó:

*“Como se observa, en este último caso el Constituyente, y consecuente con ello el Legislador, impusieron una expresa restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, que sólo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local. Así, por ejemplo, un Gobernador no podría consultar a la ciudadanía sobre un asunto fiscal del orden nacional, por ser una cuestión ajena a su competencia; tampoco podría un alcalde hacer una consulta para decidir cuestiones del nivel regional que no sólo involucran a su vecindad, sino que trascienden a la esfera departamental o nacional.”*

Por lo tanto, las consultas populares proceden en los municipios, cuando se pone a consideración del pueblo un asunto que corresponde a su competencia.

Teniendo en cuenta que la procedencia de una consulta popular depende de las competencias de los municipios sobre la materia que se consulta, es relevante hacer referencia a la Sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional, donde concluye que existen competencias concurrentes entre Nación y municipios para definir si se permite el desarrollo de actividades que permitan la extracción de recursos naturales no renovables, donde ninguna de ellas se puede imponer sobre la otra, y que la tensión que se presenta entre las dos, se resolverá a través de principios constitucionales de coordinación y concurrencia, así:

*“La elección que el legislador realice en este aspecto debe tributar el principio de organización unitaria y los contenidos esenciales de los artículos 332 y 334 de la Constitución, así como los contenidos esenciales del principio de autonomía territorial, entre los que se cuenta el de gobernarse por autoridades propias y el de que el órgano de representación más inmediato al pueblo participe en la toma de las principales decisiones para el desarrollo de la vida local. Participación que deberá entenderse como aplicación de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia de la Nación y los municipios o distritos, tal y como se deduce de un sistema en que existan distintos niveles competenciales.”*

De manera particular, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 autoriza a los municipios a que se realicen consultas populares cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística,

minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.

En la Sentencia C-150 de 2015<sup>1</sup>, la Corte Constitucional precisó que la determinación de la procedencia de una consulta popular, cuando ella se ha establecido como obligatoria, no impide que la administración valore discrecionalmente si se cumplen los supuestos que determinan el deber de realizarla. En esta oportunidad, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

*“Del texto del artículo 33 de la ley 136/94 la Sala deduce la obligatoriedad de la realización de una consulta popular, cuando se trate de cualquier proyecto que amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.*

*Corresponde al alcalde, en los términos del art. 53 de la Ley 134/94, Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana, impulsar el procedimiento administrativo tendiente a hacer operativa la consulta, cuando se den las circunstancias antes mencionadas.*

*Si bien la referida autoridad goza de cierta discrecionalidad para promover la consulta, solicitando al Concejo Municipal su concepto previo, sobre la conveniencia de ésta, ello no puede interpretarse como sinónimo de la autorización de un proceder que quede al mero arbitrio administrativo y ajeno a todo tipo de consideración seria y objetiva de la respectiva situación.*

(...)

*Realmente, cuando la norma en referencia impone la necesidad de la consulta para proyectos que amenazan intereses comunitarios vitales, el espacio de actuación de la administración conlleva cierta discrecionalidad razonable, en la medida en que la amenaza, en la situación descrita, supone la eventualidad inminente o probable de que ocurra un daño o perjuicio cierto a los referidos intereses comunitarios”.*

A modo de ejemplo, para evidenciar el alcance de la facultad de los municipios para hacer consultas populares, sobre asuntos que van más allá de sus competencias, se cita la Sentencia T-123 de 2009<sup>2</sup>, donde respecto de las competencias de las autoridades ambientales, la Corte Constitucional consideró que este mecanismo tiene límites precisados tanto en la Constitución como en la Ley de mecanismos de participación ciudadana, uno de los cuales es que los mandatarios departamentales, municipales y distritales, sólo tienen permitido llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local.

La Corte Constitucional, al conocer del caso mediante tutela, consideró que en la definición de competencias en materias relacionadas con la protección del medio ambiente existe una *“imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto”*, donde confluye no sólo el legislador, sino los organismos técnicos especializados (como las CAR) y las propias entidades territoriales. En este caso, la Corte concluyó que

<sup>1</sup> Mediante la cual la Corte Constitucional hace control previo al proyecto de ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana que dio lugar a la Ley 1757 de 2015.

<sup>2</sup> Este pronunciamiento fue citado recientemente en la Sentencia T-121 de 2017.

no se vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana cuando la autoridad ambiental no atiende el resultado de una consulta popular del nivel municipal, para efecto de la expedición de una licencia ambiental, pues se trata de esferas competenciales diferentes, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (art.51) y las normas que regulan el sistema de protección al medio ambiente.

**3. ¿Considera el Ministerio de Minas y Energía que los resultados obtenidos en los procesos de Consulta Popular contra la minería y los hidrocarburos son vinculantes y de obligatorio cumplimiento? De ser negativa su respuesta, explique el alcance que tienen los resultados derivados de estos procesos.**

De conformidad con el artículo 104 de la Constitución Política, una vez se consulte al pueblo, su decisión será obligatoria. En este sentido, la Ley 1557 de 2015, en su artículo 42, prevé que cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.

Para estos efectos, la misma norma comprende que para el caso de consultas municipales, una vez el pueblo se pronuncie, se requerirá un acuerdo del Concejo, que deberá expedirse dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido, este plazo el concejo no lo expide, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes adoptará la medida, en el marco de sus competencias. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.

**4. ¿Cuál es el plan de acción del Ministerio de Minas y Energía para abordar los resultados derivados de las Consultas Populares en donde la comunidad se ha expresado a favor de prohibir el desarrollo de actividades relacionadas al renglón minero y de los hidrocarburos?**

**13. Una de las observaciones efectuadas por parte de las comunidades de los Municipios en los cuales se realizan Consultas Populares contra el sector minero y de los hidrocarburos es la falta de socialización y diálogo entre la industria y la población, al respecto ¿Qué trabajo ha realizado y qué estrategias ha implementado el Ministerio para propiciar el diálogo entre estos dos actores?**

Los numerales 4 y 13, por tratarse de temas similares, se responderán en conjunto.

El Ministerio de Minas y Energía ha adelantado distintas acciones tendientes a propiciar el diálogo entre la industria y la población:

A nivel municipal, el Ministerio de Minas y Energía, en alianza con la Agencia Nacional de Hidrocarburos- ANH, el PNUD y el Ministerio del Interior, se ha implementado la "**Estrategia Territorial para la Gestión Sostenible y Equitativa del Sector Hidrocarburos – ETH**"; que por medio de su programa "AVANZA", promueve procesos democráticos de diálogo entre la comunidad, la industria y el gobierno; que permitan construir visiones conjuntas y concretar acciones articuladas en los territorios en los cuales opera la industria de hidrocarburos.

A nivel municipal y departamental, el Ministerio de Minas y Energía ha buscado transformar los contextos de conflictividad y polarización en los cuales se desarrollan las actividades del sector, en oportunidades para construir una visión conjunta de desarrollo rural que involucre a la industria, a la población y a las autoridades territoriales. Con este fin, se ha desarrollado una **Estrategia de Relacionamento Territorial** con la cual se busca construir espacios de diálogo con los diferentes actores presentes en el territorio donde ocurren las actividades minero-energéticas; otorgando información (teniendo en cuenta los contextos particulares de las regiones) oportuna y transparente a la población, a las autoridades municipales y departamentales, y a los demás actores presentes en las áreas de influencia de las operaciones minero-energéticas.

Esta información está focalizada en presentar a estos grupos de interés cuáles son las actividades que realiza el sector en sus territorios, en particular en temas relacionados con su operación; el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros; con el propósito de construir confianza y brindar elementos para una mejor toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial.

A nivel departamental el Ministerio de Minas y Energía ha organizado espacios de diálogo en departamentos como Meta y Casanare, con la participación de las autoridades territoriales (alcaldes y gobernadores), las autoridades ambientales (corporaciones autónomas regionales, ANLA, Ministerio de Ambiente) y las empresas; con el fin de conocer las necesidades de los territorios y articular acciones en común que permitan generar oportunidades para el desarrollo territorial.

El Ministerio de Minas y Energía también ha venido realizando los conversatorios “Hablemos de Minería Bien Hecha” en los cuales participan representantes de las empresas, el Ministerio de Minas y sus entidades adscritas, y la academia. Cuyo objetivo es propiciar el diálogo entre la industria, la población y el gobierno; con el fin de recoger propuestas que contribuyan al desarrollo de la minería bien hecha en el país.

Por su parte, la Agencia Nacional de Minería ha celebrado unos acuerdos con alcaldes, a raíz de la sentencia C-389 de 2016 de la Corte Constitucional, donde se requiere que se lleven a cabo espacios de concertación con las entidades territoriales. Así, la Agencia Nacional Minera en cumplimiento de los preceptos legales y lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, ha diseñado e implementado un *Programa de Relacionamento en Territorio* que tiene como objetivo principal lograr una relación eficaz, oportuna y permanente con los actores estratégicos involucrados en el desarrollo de proyectos mineros, previo al otorgamiento de un título minero, programa que se enfoca en siete líneas de acción, las cuales se sintetizan de la siguiente manera:

1. **Caracterización del territorio y mapeo de actores estratégicos.** En virtud del cual se realiza un estudio del municipio, incluyendo la información geológica minera, las restricciones ambientales que se tienen identificadas, las propuestas en trámites, las áreas prohibidas y restringidas para la minería, la presencia de grupos étnicos, entre otros aspectos.
2. **Planeación de la estrategia en campo,** cuyo objetivo es revisar las particularidades del territorio, ubicación, identificar las propuestas de contratos de concesión en trámite y otros factores para determinar la forma y lugar de acercamiento.



3. **Socialización**; que incluye divulgación de información y consultas con los actores estratégicos. Son los diferentes espacios de concertación, socialización de la actividad minera y de participación de la ciudadanía.
4. **Construcción de alianzas estratégicas**. La revisión de la oferta institucional en el territorio a visitar y la construcción de estrategias con entidades del estado o titulares de concesiones mineras en ejecución.
5. **Gestión de las reclamaciones**. La revisión y gestión de las reclamaciones e inconformidades que se presentan en los diferentes espacios de participación y concertación.
6. **Veedurías**. Comprometer la participación de las personas o grupos directamente afectados por el proyecto en el seguimiento de sus impactos y beneficios, así como de las actividades de mitigación, y recurrir a expertos externos en los casos en que se considere que estos puedan aumentar la transparencia y la credibilidad.
7. **Seguimiento permanente en territorio**. El análisis de las actividades realizadas y las propuestas de mejora. (Comité Mensual de Seguimiento).

Dentro de las líneas de caracterización, planeación, socialización y gestión de reclamaciones, se incluye el proceso de i) **concertación con alcaldes como primera autoridad del municipio, así como** el de ii) **audiencias de participación mineras previo al otorgamiento del título minero**, de conformidad con la Sentencia C-389 de 2016.

Las anteriores gestiones se desarrollan bajo una interpretación armónica de las consideraciones jurídicas constitucionales que ha proferido la honorable Corte Constitucional en relación con la necesidad de conciliar las competencias del orden territorial en materia de regulación de los usos del suelo y las de la nación en relación con la titulación minera, el diseño y la realización de la política pública en materia minera, de manera que las mismas sean ejecutadas de una forma armónica. Ha sido la postura de la H. Corte, desarrollada claramente en la Sentencia C-123 de 2014, que las competencias nacionales y las territoriales pueden entrar en tensión, siendo necesaria su armonización, sin que ello signifique el sacrificio de unas, por la satisfacción de las otras, de forma tal que estos conflictos entre competencias, deben ser resueltos mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que han sido previstos en el artículo 288 superior.

Siendo así, los procesos de concertación emprendidos por esta Entidad, observan estos postulados constitucionales, los cuales, bajo la interpretación de la Corte, operan como una fórmula de articulación de la acción estatal, partiendo de la existencia de competencias concurrentes entre las autoridades del Estado.

La concertación con Entes territoriales tiene como objeto armonizar las políticas de ordenación del suelo con el desarrollo de proyectos mineros, poniendo en conocimiento de los alcaldes municipales como primera autoridad local, la información geológica, ambiental y minera del municipio, con la finalidad de incorporar el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial de los entes territoriales de manera concertada, y en cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que garantiza una minería bien hecha, acorde con los usos del suelo territorial y de las necesidades de las comunidades.

Es de resaltar que estas disposiciones van en consonancia con la Ley 388 de 1997, la cual estableció en su artículo 1º que sus objetivos serían entre otros: establecer mecanismos que permitan al municipio en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial; así como **promover la armoniosa concurrencia de la Nación**, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio.

Igualmente, el artículo 6 de la misma norma, honra los principios constitucionales desarrollados por la Corte, al disponer que *“las competencias de las entidades públicas en desarrollo de la función de ordenamiento se desarrollarán dentro de los límites de la Constitución y las leyes, y atendiendo los principios de **coordinación, concurrencia y subsidiariedad**. La autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supranacional.”*

A la fecha, se han celebrado **127** concertaciones con alcaldes municipales de todo el país:

ACTAS DE CONCERTACIÓN FIRMADAS CON MUNICIPIOS			
No.	Municipio	Departamento	Fecha de Concertación
1	TAME	ARAUCA	14/07/2017
2	BARANOA	ATLANTICO	04/04/2017
3	AMALFI	ANTIOQUIA	08/02/2017
4	ANORI	ANTIOQUIA	15/08/2017
5	ANDES	ANTIOQUIA	05/07/2017
6	CACERES	ANTIOQUIA	30/06/2017
7	CARMEN DE VIBORAL	ANTIOQUIA	10/08/2017
8	CAUCASIA	ANTIOQUIA	28/07/2017
9	MUTATA	ANTIOQUIA	28/07/2017
10	FRONTINO	ANTIOQUIA	04/07/2017
11	OLAYA	ANTIOQUIA	14/07/2017
12	PUERTO BERRIO	ANTIOQUIA	15/06/2017
13	TARAZA	ANTIOQUIA	04/05/2017
14	REMEDIO	ANTIOQUIA	07/06/2017
15	SANTUARIO	ANTIOQUIA	09/08/2017
16	SEGOVIA	ANTIOQUIA	13/07/2017
17	YOLOMBO	ANTIOQUIA	05/07/2017
18	YALI	ANTIOQUIA	24/07/2017
19	VALDIVIA	ANTIOQUIA	02/08/2017
20	ZARAGOZA	ANTIOQUIA	13/07/2017
21	SANTA CATALINA	BOLIVAR	08/02/2017

22	TURBANA	BOLIVAR	08/02/2017
23	TURBACO	BOLIVAR	08/02/2017
24	SANTA ROSA DEL SUR	BOLIVAR	09/02/2017
25	ARJONA	BOLIVAR	09/02/2017
26	SIMITI	BOLIVAR	10/02/2017
27	QUIPAMA	BOYACA	21/02/2017
28	SOCHA	BOYACA	02/03/2017
29	SATIVA SUR	BOYACA	03/02/2017
30	CHIVATA	BOYACA	03/02/2017
31	MUZO	BOYACA	07/03/2017
32	SAN PABLO DE BORBUR	BOYACA	13/03/2017
33	MACANAL	BOYACA	22/03/2017
34	CHIVOR	BOYACA	22/03/2017
35	SAN LUIS DE GACENO	BOYACA	23/03/2017
36	SACHICA	BOYACA	06/07/2017
37	TOCA	BOYACA	06/07/2017
38	VENTAQUEMADA	BOYACA	06/07/2017
39	PESCA	BOYACA	06/07/2017
40	COMBITA	BOYACA	06/07/2017
41	SORATA	BOYACA	06/07/2017
42	CUCUNUBA	BOYACA	06/07/2017
43	BETEITIVA	BOYACA	01/08/2017
44	MONGUA	BOYACA	02/08/2017
45	RAQUIRA	BOYACA	01/08/2017
46	SIACHOQUE	BOYACA	02/08/2017
47	SOCOTA	BOYACA	01/08/2017
48	SORA	BOYACA	02/08/2017
49	TASCO	BOYACA	02/08/2017
50	TOPAGA	BOYACA	01/08/2017
51	TUTAZA	BOYACA	01/08/2017
52	LA DORADA	CALDAS	14/02/2017
53	AGUADAS	CALDAS	27/02/2017
54	NEIRA	CALDAS	18/04/2017
55	FILADELFIA	CALDAS	20/06/2017
56	NUNCHIA	CASANARE	21/03/2017
57	AGUAZUL	CASANARE	18/07/2017
58	LOPEZ DE MICAY	CAUCA	09/08/2017
59	EL COPEY	CESAR	07/04/2017
60	VALLEDUPAR	CESAR	07/04/2017
61	BOSCONIA	CESAR	07/04/2017



62	SAN DIEGO	CESAR	07/04/2017
63	CURUMANI	CESAR	26/07/2017
64	ASTREA	CESAR	26/07/2017
65	LA JAGUA DEL IBIRICO	CESAR	26/07/2017
66	CHIRIGUANA	CESAR	26/07/2017
67	CODAZZI	CESAR	26/07/2017
68	GAMARRA	CESAR	08/08/2017
69	CHIMICHAGUA	CESAR	26/07/2017
70	ISTMINA	CHOCO	27/03/2017
71	UNION PANAMERICANA	CHOCO	28/03/2017
72	MEDIO ATRATO	CHOCO	29/03/2017
73	NOVITA	CHOCO	29/03/2017
74	CONDOTO	CHOCO	27/06/2017
75	TADO	CHOCO	27/06/2017
76	LOS CORDOBAS	CORDOBA	17/03/2017
77	MONTELIBANO	CORDOBA	03/08/2017
78	LENGUAZAQUE	CUNDINAMARCA	11/07/2017
79	UBAQUE	CUNDINAMARCA	8/0/8/2017
80	TESALIA	HUILA	09/06/2017
81	ACEVEDO	HUILA	21/06/2017
82	CAMPOALEGRE	HUILA	04/07/2017
83	YAGUARA	HUILA	13/07/2017
84	LA JAGUA DEL PILAR	LA GUAJIRA	20/04/2017
85	MANAURE	LA GUAJIRA	06/04/2017
86	SAN JUAN DEL CESAR	LA GUAJIRA	20/04/2017
87	URUMITA	LA GUAJIRA	20/04/2017
88	BARRANCAS	LA GUAJIRA	21/04/2017
89	EL MOLINO	LA GUAJIRA	28/07/2017
90	VILLANUEVA	LA GUAJIRA	28/07/2017
91	FONSECA	LA GUAJIRA	28/07/2017
92	FUNDACIÓN	MAGDALENA	31/01/2017
93	CIENAGA	MAGDALENA	08/06/2017
94	SAN JUANITO	META	16/03/2017
95	SAMANIEGO	NARIÑO	22/06/2017
96	SAN BERNARDO	NARIÑO	22/06/2017
97	CUMBITARA	NARIÑO	22/06/2017
98	TAMINANGO	NARIÑO	22/06/2017
99	ANCUYA	NARIÑO	22/06/2017
100	ALBAN	NARIÑO	22/06/2017
101	YACUANQUER	NARIÑO	21/06/2017

102	LA LLANADA	NARIÑO	21/06/2017
103	ANDES	NARIÑO	21/06/2017
104	SAPUYES	NARIÑO	21/06/2017
105	SANTACRUZ	NARIÑO	21/06/2017
106	BOCHALEMA	NORTE DE SANTANDER	03/04/2017
107	EL ZULIA	NORTE DE SANTANDER	03/04/2017
108	SARDINATA	NORTE DE SANTANDER	03/04/2017
109	ABREGO	NORTE DE SANTANDER	03/04/2017
110	VETAS	SANTANDER	16/05/2017
111	CALIFORNIA	SANTANDER	16/05/2017
112	TONA	SANTANDER	16/05/2017
113	MATANZA	SANTANDER	16/05/2017
114	CHARTA	SANTANDER	17/05/2017
115	SURATA	SANTANDER	16/05/2017
116	CIMITARRA	SANTANDER	09/06/2017
117	TOLUVIEJO	SUCRE	22/02/2017
118	AMBALEMA	TOLIMA	07/03/2017
119	ORTEGA	TOLIMA	21/06/2017
120	ANSERMANUEVO	VALLE DEL CAUCA	17/02/2017
121	CARTAGO	VALLE DEL CAUCA	17/02/2017
122	JAMUNDI	VALLE DEL CAUCA	10/03/2017
123	OBANDO	VALLE DEL CAUCA	09/03/2017
124	SEVILLA	VALLE DEL CAUCA	05/04/1947
125	LA CUMBRE	VALLE DEL CAUCA	09/06/2017
126	VIJES	VALLE DEL CAUCA	09/06/2017
127	SANTA ROSALIA	VICHADA	15/05/2017

Al 30 de Julio del presente año, la Agencia Nacional Minera ha celebrado **7** audiencias mineras en los municipios de Fundación - Magdalena, San Pablo de Borbur y Quipama – Boyacá, Sevilla, Obando, Ansermanuevo y Cartago - Valle del Cauca, así:

No.	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	# PROPUESTAS PRESENTADAS	OBSERVACIÓN
1	FUNDACIÓN	MAGDALENA	2	NINGUNA
2	QUIPAMA	BOYACÁ	6	3 Comparten con otro municipio
3	SAN PABLO DE BORBUR	BOYACÁ	4	2 Comparten con otro municipio
4	OBANDO	VALLE	1	NINGUNA
5	SEVILLA	VALLE	1	NINGUNA

6	CARTAGO	VALLE	3	NINGUNA
7	ANSERMA NUEVO	VALLE	3	1 Desistieron los proponentes
<b>TOTAL</b>			<b>20</b>	

**5. ¿Existe alguna propuesta de parte del Ministerio de Minas y Energía para reglamentar las Consultas Populares que se realizan contra el sector minero y de los hidrocarburos?**

Cualquier asunto que se refiera a algún mecanismo de participación ciudadana, es competencia del Ministerio del Interior. Como cabeza de sector<sup>3</sup>, le corresponde a ese Ministerio formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de democracia y participación ciudadana, entre otros. El Ministerio de Minas y Energía no tiene propuestas normativas que pretendan reglamentar las consultas populares.

**6. ¿Qué ocurre con los contratos suscritos cuyo objeto versa sobre la exploración y explotación de recursos minero-energéticos en territorios de municipios en los cuales las comunidades se han expresado en contra del desarrollo de dichas actividades, esto a través de Consultas Populares?**

En cuanto a la protección de derechos adquiridos el artículo 58 de la Constitución Política dispone como regla general que “(...) Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

Por su parte, de forma particular, al referirse sobre los efectos que producen los actos jurídicos que adoptan las decisiones del pueblo en consultas populares, el Consejo de Estado, al referirse sobre una tutela en el caso de la consulta popular del municipio de Cumaral, Meta, manifestó:

*“Resulta de suma importancia determinar cuáles son los efectos que producen esos actos jurídicos que se expiden en virtud de la decisión del pueblo, en especial, de los actos normativos o reglamentos, pues de ese modo se determina qué pasará con las situaciones jurídicas de los sujetos que, al amparo de la normativa anterior, ganaron un derecho o tuvieron que cumplir una carga.*

*Los actos administrativos y los actos reglamentos tienen como característica la*

<sup>3</sup> **Decreto 1066 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.  
**Artículo 1.1.1.1. Cabeza del sector.** El Ministerio del Interior tendrá como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, la libertad de cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos, los cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo. Igualmente, el Ministerio del Interior coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa, para el desarrollo de la Agenda Legislativa del Gobierno Nacional.

*ejecutividad. Es decir, que tienen fuerza normativa y, por ende, obligan tanto a la autoridad que lo profiere como a los destinatarios del acto. En virtud de esa fuerza normativa, dichos actos empiezan a regir desde el momento en que adquieren firmeza<sup>4</sup> y quedan debidamente notificados o publicados. En palabras de la Corte Constitucional<sup>5</sup>: «La regla general es que el acto administrativo entre en vigencia desde el momento de su expedición, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos de publicación o notificación según sea el caso. En consecuencia, el acto administrativo que no haya sido publicado o notificado será un acto ineficaz, esto es que no producirá efectos, lo que no quiere decir, desde luego, que sea nulo o inexistente. El acto administrativo es válido desde que se expide, pero su contenido únicamente vincula y se impone desde el momento en que se cumplen los requisitos de publicación o notificación, según se trate de actos de contenido general y abstracto o de actos de contenido particular y concreto respectivamente.*

*De modo que si la decisión del pueblo en una consulta popular impone la expedición de actos administrativos normativos, reglamentos, los efectos de la decisión serán hacia el futuro, es decir, empiezan a regir desde el momento en que se profiere y publica. Solo desde la publicación en el medio autorizado tendrán efectos vinculantes y siempre hacia futuro.*

*Esa precisión es importante porque los ciudadanos conservarán los derechos o cargas que se otorgaron o impusieron hasta antes de la expedición del acto jurídico (acto administrativo o reglamento). Así, si un particular, bajo la normatividad anterior ganó o consiguió determinado derecho, quiere decir que consolidó una situación jurídica favorable, que incluso pudo haber entrado a su patrimonio económico o moral. Y un acto normativo contrario que se expida para ejecutar la decisión del pueblo no puede afectar esa situación particular ya consolidada.*

*Ahora bien, si, bajo determinada ley o norma, un particular debió atender una obligación o desprenderse definitivamente de cierto derecho, eso significa que surgió, a su vez, un derecho en favor de otro, que bien pudo consolidar una situación favorable para aquel pero desfavorable para la otra parte. En este último caso también existen situaciones jurídicas consolidadas para ambos sujetos jurídicos<sup>6</sup>”.*

Finalmente, el Consejo de Estado concluye, que los alcaldes al expedir actos administrativos posteriores a la decisión del pueblo en la consulta popular, lo harán dentro del marco de sus competencias, respetando la ley y las situaciones jurídicas consolidadas, así:

<sup>4</sup> Según el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la firmeza ocurre:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

<sup>5</sup> Sentencia C 646 de 2000.

<sup>6</sup> Consejo De Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Cuarta- Magistrada Ponente (E): Stella Jeannette Carvajal Basto- Bogotá, 30 De Mayo De 2017- Ref.: Expediente N°: 11001-03-15-000-2017 01198-00 -Demandante: Mansarovar Energy Colombia Ltd. Demandado: Tribunal-Administrativo Del Meta.

*“En otras palabras: la decisión del pueblo cumaraleño será definitiva y obligatoria, pero solo a partir de que se incorpore en el ordenamiento jurídico y se publique. Y si el acto rige hacia el futuro, y así es si se trata de normas, significa que deben respetarse las situaciones jurídicas particulares consolidadas de los sujetos que, en virtud de la normativa anterior, obtuvieron licencias, concesiones, premisos y autorizaciones para desarrollar actividades de la industria de hidrocarburos en Cumaral.”*

**7. ¿Cuál estima el Ministerio que sean los impactos (económicos, jurídicos, etc.) para los municipios productores de minerales y/o hidrocarburos en donde la comunidad se ha expresado en contra de toda actividad relacionada con dichos renglones?**

**8. ¿Cuál estima el Ministerio que sean los impactos (económicos, jurídicos, etc.) para los Departamentos productores de minerales y/o hidrocarburos en donde la comunidad se ha expresado en contra de toda actividad relacionada con dichos renglones?**

**9. ¿Cuál estima el Ministerio que sean los impactos (económicos, jurídicos, etc.) para la Nación derivado de los resultados de las Consultas Populares en donde la comunidad se ha expresado en contra de toda actividad relacionada contra el sector minero-energético?**

Los numerales 7, 8 y 9, por tratarse de temas similares, se responderán en conjunto.

El impacto jurídico derivado de las decisiones de la comunidad mediante consultas populares recae sobre los municipios donde se llevan a cabo. En el mismo sentido en que se respondió la pregunta número 3 de este cuestionario, se señala que la Ley 1557 de 2015, en su artículo 42, establece que cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.

En el caso de las consultas populares que se adelantan en municipios, la misma norma dispone que una vez el pueblo se pronuncie, se requerirá un acuerdo del Concejo, que deberá expedirse dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido, este plazo el concejo no lo expide, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes adoptará la medida. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.

Por lo tanto, el efecto jurídico de las consultas populares recae sobre el nivel de gobierno donde se llevan a cabo las consultas.

A su vez, debe resaltarse que según el artículo 332 de la Constitución el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, norma que sustentó la modificación de los artículos 360 y 361 de la Constitución para crear el Sistema General de Regalías (SGR). Esta modificación permitió que las regalías que se generan por la explotación de recursos naturales no renovables se repartan entre todas las entidades territoriales del país, y no solo para las productoras según lo previsto en el régimen anterior. Esto implica que cualquier decisión en materia de explotación de recursos naturales no



renovables afecte a las entidades territoriales del país que reciben recursos del SGR, no solo a las productoras.

En cuanto al **tema minero**, dentro de los impactos económicos municipales si se diera la prohibición de realizar la actividad minera, donde también se afectarían los municipios circundantes, se encuentran el empleo directo (mano de obra utilizada en los proyectos), empleo indirecto, dinámicas económicas de encadenamientos productivos y de servicios hacia atrás y hacia adelante, pérdida de la regalías directas, pérdida de impuesto locales asociados a la actividad. Por otro lado cabe anotar que al no permitir la actividad minera, traería como consecuencia la no explotación de materiales de construcción, afectando la oferta de material para el desarrollo de infraestructura y viviendas a nivel municipal, ya sea por desabastecimiento o por encarecimiento de los materiales por el costo de traerlos de otros municipios.

Si bien las decisiones municipales, en el marco del actual Sistema General de Regalías - SGR no impiden que los departamentos y municipios no productores participen por los recursos de los Fondos de Desarrollo Regional - FDR y de Compensación Regional – FCR, cualquier decisión que impide la presencia de actividades mineras y de hidrocarburos disminuirá los recursos destinados a los fondos para el desarrollo regional del SGR. Es decir habrá menos para distribuir. De la misma forma la prohibición de realizar la actividad minera en los departamentos afectaría el empleo directo (mano de obra utilizada en los proyectos), empleo indirecto, dinámicas económicas de encadenamientos productivos y de servicios hacia atrás y hacia adelante y disminución del recaudo de impuestos de carácter departamental asociados a la actividad.

Los impactos económicos a nivel nacional, serían una suma de los municipales y departamentales; es decir:

- Disminución en las regalías recaudadas por la explotación, aumento del desempleo.
- Pérdida de dinámicas económicas asociadas a la explotación (encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de bienes y servicios).
- Disminución del recaudo de impuestos asociados a la actividad de carácter general (renta, patrimonio).
- Disminución de la oferta de minerales como el carbón para producción de energía y de materiales de construcción para el desarrollo de infraestructura y vivienda.

Adicionalmente, la participación ciudadana para vetar el desarrollo de actividades económicas, podría afectar negativamente las decisiones de inversión extranjera directa en el país por la sensación de riesgo. Así mismo, las cifras globales tendrían mayor o menor efecto dependiendo de la participación minera de los municipios y departamentos que en un momento dado tengan que vetar la actividad minera.

En cuanto al **tema de hidrocarburos**, para la Nación, pueden existir varios impactos económicos producto de los resultados de las consultas populares en contra de la actividad hidrocarburífera. La afectación de la competitividad del país y la pérdida de recursos potenciales para apalancar la inversión social son quizás las más importantes:

- *Afectación de la competitividad del país.* Un estudio realizado por la firma Arthur D Little para la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, en 2016, determinó que el atractivo de los países para inversionistas del sector de los hidrocarburos

puede estar determinado por cuatro (4) aspectos principales: prospectividad, términos contractuales, estabilidad institucional y seguridad personal.

Entrevistas realizadas a directivos de varias empresas operadoras permitió determinar que Colombia presentaba niveles altos de aceptación en lo que respecta a términos contractuales y estabilidad institucional y niveles medios en términos de prospectividad y seguridad personal.

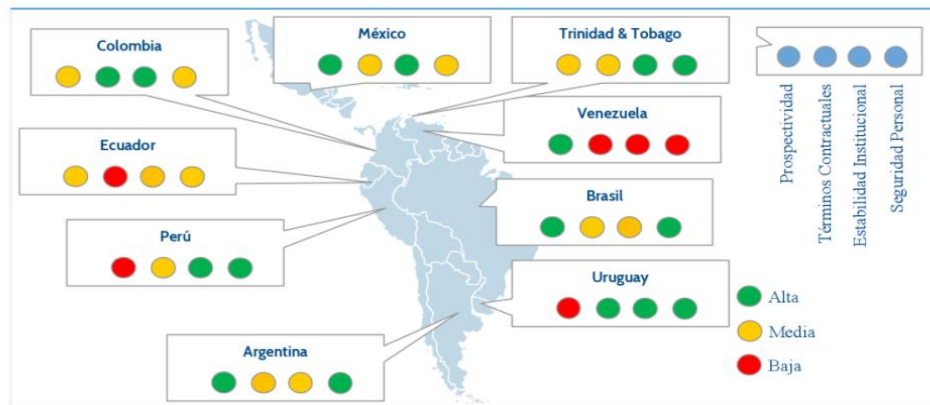
Restringir el desarrollo de las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, más aún en áreas donde ya se han otorgado derechos para su ejecución, constituyen un factor de inestabilidad jurídica para cualquier inversionista y de afectación a la imagen de estabilidad con que cuenta el país actualmente, ocasionando seguramente el desvío de inversiones a otros países de la región.

Introducción – Contexto Regional



La mayoría de los países latinoamericanos han empezado a hacer esfuerzos por mantener su competitividad

Atractivo de las Regiones de Exploración – Latinoamérica



Arthur D Little

Fuente: UPME, 2016

→ *Pérdida de recursos potenciales de financiación de proyectos locales y regionales.* La Constitución Nacional establece que “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. Con el Acto Legislativo 05 de 2011, el Decreto Ley transitorio 4923 de 2011 y, finalmente, la Ley 1530 de 2012, se buscó que los recursos y compensaciones por la explotación se distribuyeran con mayor equidad y llegaran a todos los colombianos, pues como lo dicta la Constitución, estos nos pertenecen a todos.

Es importante anotar que en el año 2015, la UPME con la firma FEDESARROLLO, realizó un estudio para determinar las implicaciones económicas que tiene un cambio en los escenarios de producción y abastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, se realizó una cuantificación y un análisis de las principales contribuciones del sector de hidrocarburos en la economía nacional, así como sus implicaciones a partir de diferentes escenarios de abastecimiento propuestos y con los resultados del estudio, manifestamos lo siguiente sobre el impacto, para los municipios, los

departamentos y la Nación, de la oposición de las comunidades a la exploración y explotación de hidrocarburos.

La actividad petrolera en el país apunta directamente al PIB, por su gran capacidad de atracción de capitales y vocación exportadora que hace que la balanza externa del país dependa del comportamiento de esta actividad, al tiempo que la fuerte contribución a las cuentas fiscales, a través de los impuestos y la transferencia de los dividendos de ECOPETROL S.A, han representado un aumento de la dependencia fiscal de la evolución del sector.

La economía colombiana en los últimos 10 años ha tenido un crecimiento a un ritmo de 4,8%, el sector de hidrocarburos logró el 7,1% anual, lo que ha llevado a un aumento paulatino de la participación de la actividad petrolera en el producto total de la economía colombiana.

La mayor importancia del sector petrolero en Colombia, aparte de su contribución a la balanza de pagos y la generación de divisas, es su aporte a las finanzas fiscales. En materia tributaria, el sector de hidrocarburos hace aportes al Gobierno de varias maneras: Las empresas tanto públicas como privadas pagan el impuesto de renta, aranceles e IVA. ECOPETROL S.A, siendo mayoritariamente de propiedad estatal, además genera dividendos para el Gobierno Nacional, mientras que las empresas privadas pagan derechos económicos a la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- por la adjudicación de sus contratos.

Al mismo tiempo por tratarse de un recurso natural no renovable, quienes explotan los hidrocarburos deben recompensar a la nación a través de las regalías a los municipios y departamentos productores. El sector también contribuye a los gobiernos locales mediante impuestos locales, como el impuesto predial o el impuesto de industria y comercio (ICA), entre otros.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, por cada dólar de petróleo que se produce en Colombia, cerca de 40 centavos son apropiados por el inversionista que explota el recurso, otros 40 los obtienen las entidades del Estado que participan en la explotación directa (ECOPETROL S.A) o que se financian con parte de los recursos obtenidos de la misma (ANH), mientras que los restantes 20 centavos se transfieren a las entidades territoriales en forma de regalías.

Si se desagrega la contribución fiscal del sector petrolero, se observa que los aportes más importantes provienen del impuesto de renta y de los dividendos de ECOPETROL S.A. Los demás impuestos, incluyendo el IVA, el IVA externo y los aranceles, representan montos relativamente pequeños, generalmente manteniéndose por debajo del 1% de los ingresos corrientes del gobierno.

En lo referente al impuesto de renta, el sector de hidrocarburos paga mayores impuestos por este concepto que otros sectores económicos. Según un estudio realizado por STEINER y MEDELLÍN en 2014, la tasa efectiva de tributación de la actividad minera, fue de 32,1%, muy superior a la de sectores como el de servicios financieros, al que sólo se le aplica 24,9%, incluso antes de considerar el pago de las regalías. En la actualidad existe alta dependencia fiscal del Gobierno Central de las rentas petroleras y a futuro se espera una reducción paulatina de los ingresos por este concepto, lo que obligaría al Gobierno a

reemplazar esa caída de recursos ya sea mediante ingresos tributarios o por una reducción del gasto, situación que se está viviendo en estos momentos. Según cálculos del Ministerio de Hacienda, las rentas petroleras en Colombia llegaron a su pico en 2013, cuando alcanzaron 3,4% del PIB, el impacto de una caída de las rentas petroleras será sentido con mayor fuerza en los gobiernos locales, cuya dependencia de los ingresos por concepto de regalías se ha venido incrementando en la última década, generando casos de pereza fiscal en el recaudo de sus ingresos propios y fuerte aumento del gasto.

Las regalías por hidrocarburos han tenido una tendencia creciente entre 2004 - 2013 y particularmente desde 2010. Estos recursos pasaron de \$2,7 billones de pesos (constantes de 2010) en 2004 a \$7,3 billones en 2013. Entre los años 2004 y 2011, el 54% de las regalías provenientes de hidrocarburos fueron giradas directamente a los departamentos productores, los cuales recibieron un total de \$15,9 billones de pesos (constantes 2010) – en promedio, \$1,98 billones por año- durante ese periodo. Los municipios, por su parte, recibieron el 32% de las regalías directas por la explotación de hidrocarburos, equivalente a \$9,3 billones de pesos constantes de 2010, –en promedio, \$1,16 billones por año-, mientras el Fondo Nacional de Regalías (FNR) recibió el 19% de las regalías por hidrocarburos, es decir, \$4,2 billones (constantes 2010) –en promedio, \$519.559 por año.

Es importante mencionar que el Sistema General de Regalías que entró en operación en 2012 y las regalías directas hacia los entes territoriales productores se recortaron, con el fin de aumentar los recursos de los nuevos fondos que no sólo permiten el desarrollo de iniciativas regionales de todos los entes territoriales del país sino también la generación de un ahorro para estabilizar la inversión regional financiada con estos recursos y reducir la volatilidad cambiaria.

Entre 2004 y 2011, las regalías directas por hidrocarburos se concentraron especialmente en los departamentos y municipios de los departamentos de Casanare y Meta. En ese período el departamento del Casanare y los municipios productores que hacen parte de este departamento recibieron un total de \$5,7 billones de regalías directas (a pesos constantes 2010) mientras el departamento del Meta y los municipios productores que lo conforman, recibieron \$5,1 billones por el mismo concepto (a pesos constantes de 2010). Si se tienen en cuenta únicamente las regalías recibidas por los departamentos (excluyendo municipios), los montos fueron \$3,9 y \$3,6 billones, respectivamente, durante este periodo.

En cuanto a los municipios productores, estos recibieron un total de \$10,6 billones de pesos (constantes 2010) por concepto de regalías por hidrocarburos entre 2004 y 2013, lo que representa el 40% del total de las regalías directas recibidas por la totalidad de los entes territoriales productores de hidrocarburos en el país durante el periodo. Sin embargo, el 80,1% (\$8,5 billones constantes 2010) de estos recursos recaen sobre 38 municipios productores en el país. Los otros 156 municipios que recibieron regalías directas por la explotación de hidrocarburos en su territorio recibieron en total \$2,1 billones (constantes 2010).

Los aportes fiscales de los hidrocarburos son más sensibles a cambios en las condiciones económicas internacionales que los aportes de otros sectores. Para mostrar un ejemplo, la caída de los precios redujo esta fuente de ingresos tributarios en casi dos terceras partes, de 3,2% del PIB a 1,5% del PIB.

Con lo anterior, es urgente replantear la posición de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los proyectos petroleros frente a la actividad petrolera, dado que los bloqueos de las mismas impiden que la actividad se realice de manera normal, retrasan la producción esperada, disminuyendo los niveles efectivos de explotación. De igual forma, es fundamental propiciar una pedagogía intensa sobre los beneficios y consecuencias de la exploración petrolera, de forma que se cuente con una política de información clara y transparente.

Es importante anotar que las señales de estabilidad en el mercado, en lo que a la acción del Estado se refiere, siempre son un indicador primordial para el inversionista, razón por la cual es importante mantener una política estatal petrolera estable, que no incremente el Government Take, en una coyuntura de contracción de los ingresos petroleros como la actual. En cualquier caso, es importante monitorear de cerca esta situación para evitar que eventuales incrementos futuros en el Government Take le resten competitividad al país para atraer inversiones en este sector.

**10. Remita información sobre conflictividad social relacionada con el desarrollo de actividades minero-energéticas para el periodo 2005 - 2017, desagregando la información por suceso, ubicación, duración y empresa(s) afectada(s).**

El Ministerio de Minas y Energía, como ente rector de la política minero energética y en coordinación con sus entidades adscritas coordina, participa y asiste a distintos espacios de diálogo y concertación a lo largo del territorio nacional, con organizaciones sociales y políticas, autoridades territoriales, comunidades étnicas, campesinas y la sociedad civil en general, entre otras.

Dichos espacios, son resultado de las diferentes coyunturas relacionadas a las dinámicas de conflicto que ha vivido el país en materia social, política, ambiental y económica; así, y siendo el tema minero energético uno de los puntos estructurales en la mayoría de estas coyunturas, el Ministerio participa informando y socializando su política a través de estos espacios; también construye y participa en escenarios de debates y discusiones técnicas, proporcionando los insumos necesarios, por medio de los diferentes profesionales del sector y apoyando logísticamente la realización de los mismos, para un mejor relacionamiento y difusión de la información asociada al desarrollo de la actividad minero energética en el territorio. En estos espacios confluye el bloque institucional competente en las distintas dinámicas coyunturales en materia de tierras, derechos humanos, agricultura, garantía de derechos étnicos, campesinos y de la ciudadanía en general, entre otros; además del Ministerio Público y otros garantes legítimos para las comunidades.

La finalidad de estos espacios, además de informar y discutir, es poder acordar compromisos que correspondan a las peticiones de las organizaciones y comunidades en las distintas materias antes señaladas.

Es así como el Ministerio de Minas y Energía participa en los siguientes espacios que tienen mayor incidencia para el sector:

- Mesa Permanente de Concertación (MPC)
- Mesa Regional Amazónica (MRA)
- Mesa Minera del Chocó



- Conalminercol
- Mesa Nacional de Cumbre Agraria, Etnica, Campesina y Popular
- Mesa de Interlocución Regional del Sur de Bolívar
- Consejo Regional Indígena del Cauca
- Mesa con la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos del Norte del Cauca (ANUC)
- Mesa con la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca

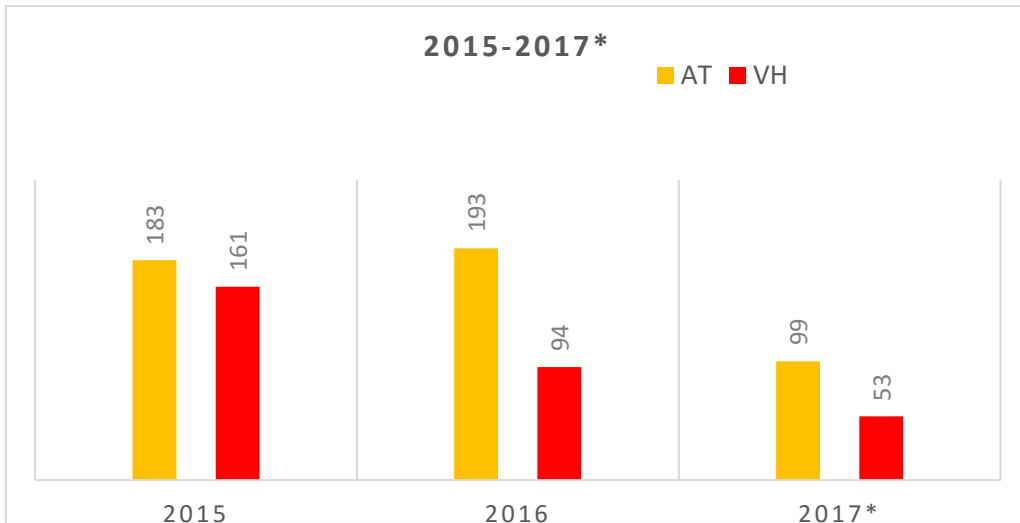
Así mismo el Ministerio de Minas y Energía en articulación con la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y con la participación activa del Ministerio del Trabajo y el Servicio Público de Empleo-SPE, vienen desarrollando la “Estrategia Territorial para la Gestión Sostenible y Equitativa del Sector Hidrocarburos”-ETH, la cual es una iniciativa que tiene como objetivo, contribuir a mejorar las condiciones de gobernabilidad, transparencia y la superación de la pobreza, en un escenario de Paz y concertación territorial, a través de la generación de espacios de diálogo entre las comunidades, la industria, las entidades públicas del ámbito nacional, regional y local, para la construcción de propuestas conjuntas que forjen desarrollo y busquen soluciones a las problemáticas existentes en los territorios.

En este sentido, la ETH busca el fortalecimiento de las capacidades territoriales de los actores relacionados con el sector, mediante la ejecución de cuatro componentes que tiene la estrategia, conocidos como Convive, Lidera, Avanza y Acciones Demostrativas.

El componente denominado CONVIVE está bajo el liderazgo del Ministerio del Interior, el cual tiene como objetivo generar mecanismos para la prevención y transformación de conflictos sociales que se generan en las regiones con presencia de la actividad hidrocarburífera. A través de esta actividad, se busca el fortalecimiento de la gestión y las capacidades territoriales, mediante la atención a los conflictos sociales y el tratamiento metodológico de intervención en crisis de orden social, haciendo uso del diálogo, la participación y la inclusión social.

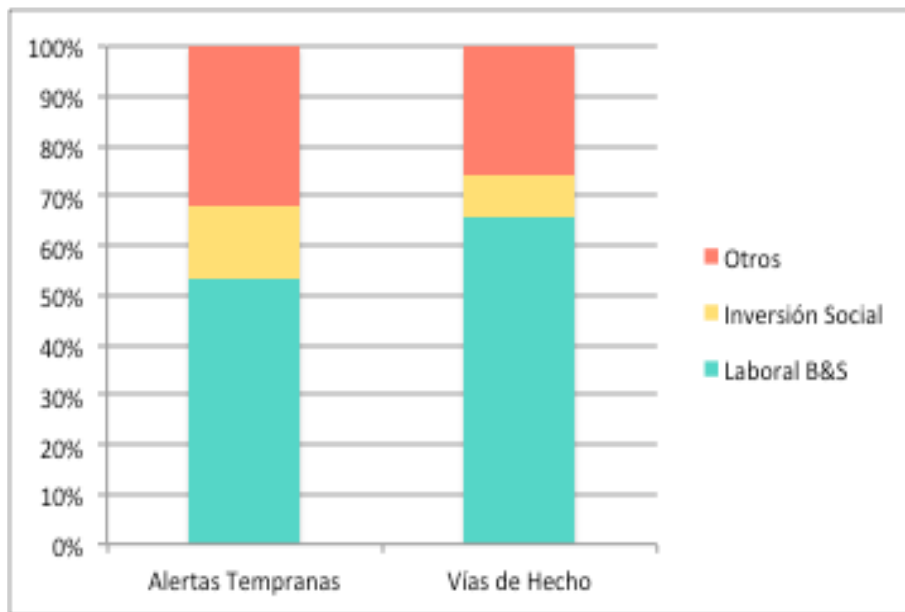
La ETH dispone de cifras y datos propios sobre el desarrollo de la estrategia, a través del “Sistema de Información Georreferenciado de la ETH”- conocido como SIGETH. Su utilización permite capturar e identificar resultados de cada uno de sus programas y el seguimiento de acuerdos y generación de estadísticas e insumos, para la toma de decisiones por parte de las entidades de gobierno y por la industria. Al respecto, se dispone de información en la que se indica, entre otros, que durante el 2015 y 2016 se han atendido 376 alertas tempranas (AT) y 255 vías de hecho (VH) y gracias a la acción preventiva de la ETH el 87% de las alertas tempranas atendidas no se convirtieron en bloqueos.

Durante el año 2017 se han incrementado los fenómenos de conflictividad siendo las principales causas los temas de bienes y servicios y los laborales.

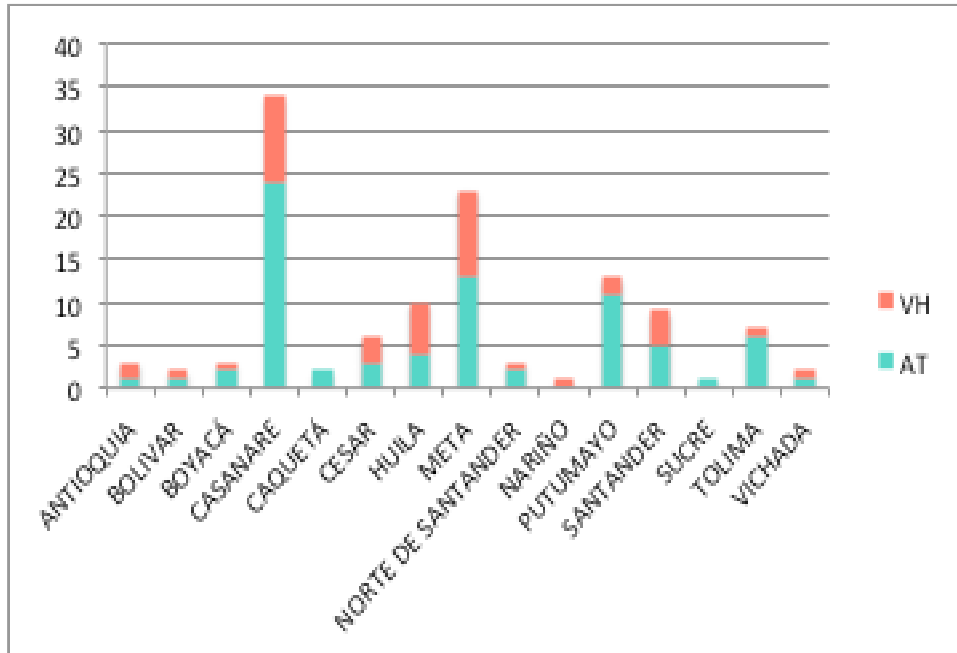


\*Corte mayo de 2017.

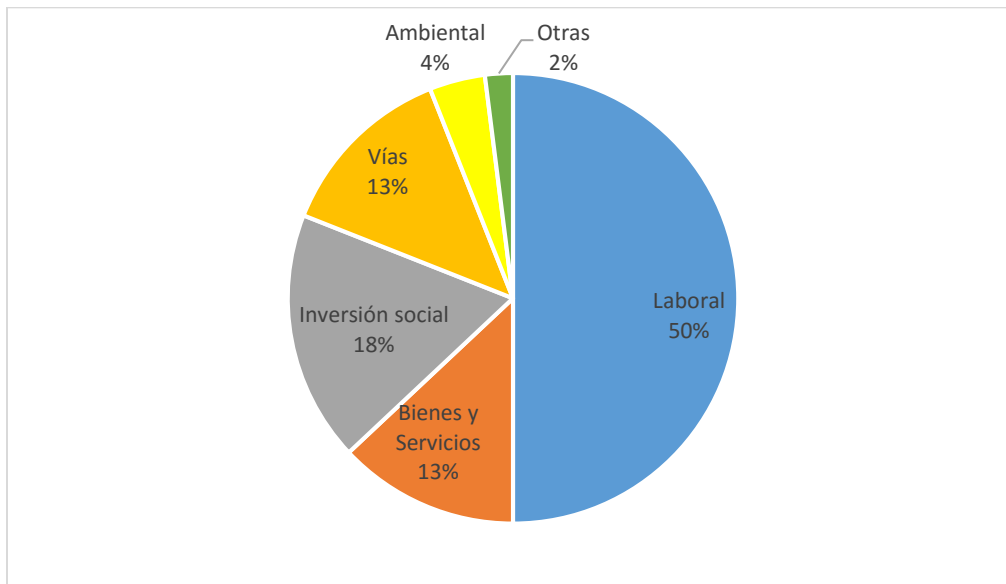
En la categoría “otros” se encuentran asuntos indígenas y temas ambientales como principales causas de conflictividad.



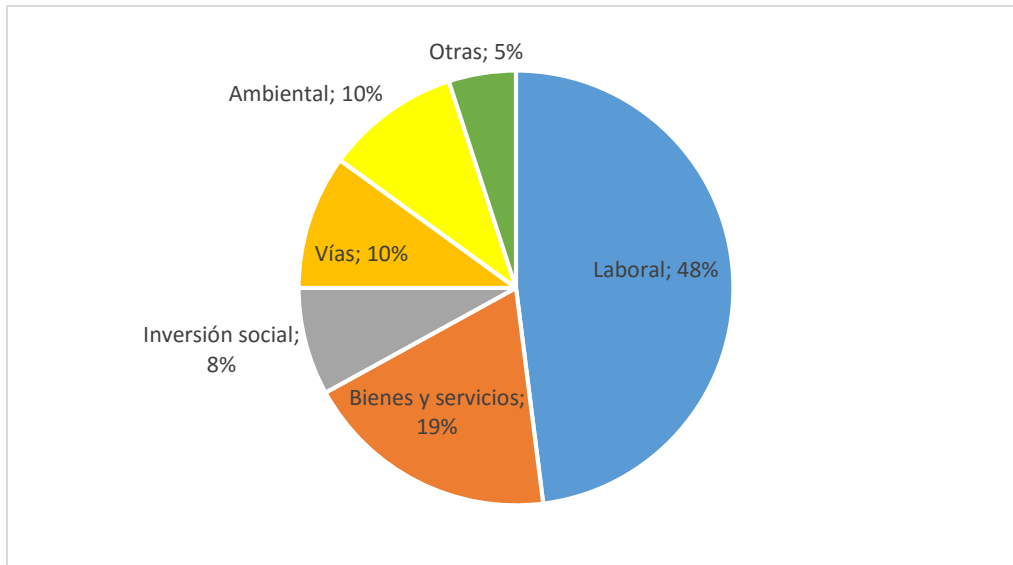
La conflictividad por departamentos atendidos se aprecia en la siguiente gráfica con corte al 30 abril de 2017.



Las causas de la conflictividad de las vías de hecho son las siguientes:



Las causas de la conflictividad de las alertas tempranas son las siguientes:



En el marco del programa Convive se empezó a desarrollar el **programa “Líder Transformador”**, que es una metodología para que las personas, grupos o instituciones aprendan a hacer mediación con el propósito de transformar los conflictos y construir sobre el mismo.

Se desarrolla en una sesión de dos días, enfocado en cinco temas:

- La personalidad del líder en el marco de un conflicto
- La importancia de la cooperación
- El manejo de emociones
- Las posiciones personales y la identificación de intereses individuales
- Creación de opciones y la búsqueda de criterios objetivos.

La programación desarrollada hasta la fecha y planeada hasta el mes de junio de 2017 es la siguiente:

MUNICIPIO	FECHA
Villanueva	<b>08-mar</b>
Aipe	<b>13-abr</b>
Puerto Asís	<b>Tercera sem. mayo</b>
Valle del Guamuez	<b>Tercera sem. mayo</b>
Orito	<b>Tercera sem. mayo</b>
Yopal	<b>Junio</b>

Los participantes del programa Líder Transformador son presidentes de JAC - Líderes locales y autoridades públicas.

A través del programa del líder transformador, la ETH ha generado capacidades en 29 autoridades locales (alcaldes, concejales y funcionarios públicos) y 214 líderes de la sociedad civil, para que estos cuenten con herramientas prácticas que les permitan abordar directamente sus conflictos, sin la necesidad de acudir a terceros, para transformarlos en oportunidades de desarrollo en sus comunidades y evitar futuros conflictos. El programa

busca, además, promover la actuación de estos funcionarios y líderes comunitarios en procesos de paz y convivencia, seguridad y desarrollo humano. Este programa se inició en 2016 y se llevó a cabo en Acacias, Meta; Villagarzón, Putumayo; Montería, Córdoba; Yopal, Casanare; y Puerto Boyacá, Boyacá. Es importante resaltar que, en cada espacio, mínimo el 50% de los participantes deben ser mujeres.

### Programa de Planes de Desarrollo Comunitario – PDC

Los PDC son una oportunidad para definir líneas estratégicas para la solución de problemáticas, acordar prioridades y ampliar el espectro de entidades y organizaciones acompañantes.

El proceso implica una amplia participación de la comunidad (afiliada y no afiliada a la JAC) del territorio, por lo que se legitima su contenido.

Durante el año 2016 el proceso se desarrolla en los municipios de Acacias y Guamal en el departamento del Meta; en el municipio de Tauramena en el departamento de Casanare; y en el municipio de Aipe en el departamento del Huila.

Los resultados del trabajo realizado se exponen en la siguiente gráfica:

Municipio	Planes construidos	Comunidades participantes
Aipe	9	32
Guamal	4	16
Acacias	6	24
Tauramena	10	19

En estos espacios participaron 226 líderes comunitarios, 49% de los cuales fueron mujeres.

### ***11. Remita información sobre reservas de hidrocarburos, desagregando la misma por tipo, e indicando el tiempo de autosuficiencia que tiene el país en materia energética.***

En la siguiente tabla se consolidan los datos sobre reservas probadas de petróleo y gas a 31 de diciembre de 2016, la producción de cada recurso durante el último año y el factor R/P (reservas/producción) que indica la disponibilidad de recursos si se mantiene el nivel de explotación y la destinación del año anterior:

Tipo de Recurso	Reservas	Producción 2016	R/P
Petróleo	1.665 millones de barriles	324 millones de barriles	5,1 años
Gas	4,024 Giga pies cúbicos	360 Giga pies cúbicos	11,2 años

Fuente: ANH, 2017



**12. ¿Qué implicaciones tiene la prohibición de la realización de las actividades del ramo de minería e hidrocarburos en nuestro país en materia de autosuficiencia en materia energética?**

El concepto de autosuficiencia energética está directamente relacionado con la capacidad de un país de autoabastecer su demanda de energía y esto a su vez depende de dos factores, la disponibilidad del energético y el precio del mismo.

Para el caso de la **minería** se tendrían dos opciones:

- a) Apagar las generadoras térmicas a carbón por que no habría mineral para que pudieran operar.
- b) Mantener las plantas generadoras funcionando con carbón importado de otros países.

Cualquiera de las dos opciones serían fuertemente perjudiciales para el país, si se apagan las generadoras térmicas a carbón el país dejaría de contar con 1.114 MW de energía, que es la capacidad instalada que se tiene a la fecha en las térmicas a carbón lo que pondría en peligro la estabilidad del sistema y se correría el riesgo de apagones en el país, sobre todo en los fenómenos del niño que cada vez son más extensos y fuertes, situación que se evidenció en el año 2015 en el cual se estuvo a punto de un racionamiento con los efectos negativos para la economía que hubiese podido ocasionar. El respaldo que brindaron las carboeléctricas, que tuvieron que generar al 100% de su capacidad, contribuyó de forma significativa para que no hubiera racionamiento en el país en el 2015.

En términos de minerales y si bien los precios han afectado negativamente los ingresos del sector, en condiciones normales no hay riesgo de insuficiencia por cuanto el carbón consumido en el país es apenas el 10% del total producido.

Otro factor que sería grave para las regiones productoras de carbón y donde se encuentran las plantas generadoras de energía es el empleo que se deja de generar, que entre directos e indirectos se estiman que estén cercanos a los 100.000 empleos.

El efecto sobre el empleo también se presenta para el segundo caso, además, que se encarecería los costos de la energía para los colombianos, se tendría que evaluar los efectos sociales y ambientales de transportar este carbón desde los puertos a las plantas carbón eléctricas que en su mayoría están ubicadas en el interior del país.

Para el caso de **hidrocarburos**, es importante mencionar que con la explotación y exploración petrolera se garantiza el autoabastecimiento en la canasta energética del País, esto es petróleo crudo para cargar las Refinerías del país y producir combustibles líquidos, utilizados principalmente en el sector transporte. De no contar con el energético, además de las implicaciones fiscales se procedería a la importación del mismo incrementando sustancialmente los precios de los derivados del crudo, afectando en últimas al consumidor final. Con esto damos respuesta a las implicaciones que tiene la prohibición de la realización de las actividades de hidrocarburos en el país en materia de autosuficiencia en materia energética. Para lo cual debemos poner en su conocimiento lo siguiente:

En el año 2016, la UPME realizó un estudio para revisar y actualizar las variables del entorno nacional e internacional, que impactan el desarrollo de la actividad exploratoria de

hidrocarburos en Colombia y a partir de éstas construir tres escenarios de incorporación de reservas de petróleo y gas con un horizonte mínimo de 20 años, incluyendo recursos convencionales y no convencionales, así como las inversiones asociadas a cada escenario. Los resultados se sustentan en el análisis de: i) estudios de potencial geológico contratados por la ANH, ii) entrevistas a empresas del sector y gremios, iii) entrevistas a instituciones gubernamentales y no gubernamentales del sector energético, y iv) entrevistas a expertos, con esta información se consolidó un modelo de proyección de oferta de hidrocarburos que incluye el comportamiento de las variables claves del sector y el resultado de las entrevistas y los talleres de discusión realizados.

Para la construcción de los escenarios se consideraron posibles evoluciones de las variables cuantitativas y cualitativas, y la consistencia entre las mismas. A continuación se presentan las variables seleccionadas para los tres escenarios.

### VARIABLES PRIORIZADAS PARA LOS ESCENARIOS

Variables identificadas				
<b>Licenciamiento Ambiental</b> 	<b>Términos Fiscales</b> 	<b>Precios de Crudo y Gas</b> 	<b>Hallazgos convencionales</b> 	<b>Potencial Crudos Pesados</b> 
<b>Conflictividad Social</b> 	<b>Infraestructura</b> 	<b>Factor de Recobro</b> 	<b>Hallazgos de Gas Natural</b> 	<b>No Convencionales</b> 

Fuente: UPME – Arthur D Little

### Definición de Escenarios

**Escenario Base.** Este escenario se caracteriza por precios de crudo entre 45 y 60 USD/ bl en un mercado equilibrado de oferta y demanda donde se asume una media de 50 USD/ bl para la evaluación de proyectos. Este nivel de precios es suficiente para la incorporación de algunos proyectos de crudos pesados y algunos proyectos de recobro mejorado, permitiendo la incorporación de reservas adicionales a las existentes y por ende una mayor producción. Bajo este escenario de precios se estima un bajo interés de las empresas operadoras para el desarrollo de hidrocarburos no convencionales.

La combinación de menor actividad petrolera, menor producción y menores recursos de inversión social mantendrán la tensión en las comunidades de operación petrolera, no obstante se estima en el escenario base que dichas tensiones son administradas por las empresas con el apoyo de las entidades del gobierno, y no son un obstáculo para el desarrollo de los proyectos E&P.

En términos de las licencias ambientales se considera que el escenario más probable es mantener altas demandas, estándares de operación y control sobre las actividades

extractivas. En este sentido se prevén tiempos de aprobación de alrededor de seis meses para las licencias y mayor intervención de entes locales en temas ambientales.

Se asume que habrá incentivos regulatorios para el desarrollo de infraestructura para importación y transporte de gas natural, así como un ajuste al esquema de cálculo de tarifas de oleoductos para mantener la competitividad del país.

**Escenario de Abundancia.** Se construye a partir de los estadios más favorables desde el punto de vista de la oferta de hidrocarburos, es decir, los más ventajosos para el aseguramiento del abastecimiento. Este escenario se caracterizaría por la incorporación de nuevas reservas impulsadas por un entorno de precios favorable mayor a 60 USD /bl y de gas natural Henry Hub mayor a 5 USD/MBTU resultado de un mercado internacional con mayor crecimiento de la demanda con respecto a la oferta. Se asume una media de 70 USD / bl que permite la incorporación de proyectos de crudos pesados, recobro mejorado y recursos no convencionales. En el escenario de abundancia se asume el aumento del factor de recobro por la incorporación de tecnologías de recuperación mejorada incluyendo proyectos que utilizan inyección de vapor, además de la incorporación de la mayoría de reservas probables y posibles.

En cuanto al ambiente político, bajo este escenario se estima que ante el crecimiento de la producción se podrían presentar presiones para adoptar políticas que incrementen el *government take*, no obstante el gobierno podría adoptar mecanismos para participar en la renta manteniendo la competitividad del país. Los buenos resultados en materia de prospectividad incentivan la inversión en el desarrollo de no convencionales y en tecnologías de recuperación mejorada con un alto impacto en los factores de recobro, y se incrementa la actividad en el offshore colombiano

En materia ambiental, se asume un proceso de licenciamiento riguroso pero ágil y eficiente que permita el desarrollo de proyectos altamente sensibles en el offshore o en hidrocarburos no convencionales. En cuanto a la conflictividad social se asume un ambiente favorable debido al proceso de paz que está impulsando el gobierno que permitiría la exploración y desarrollo de cuencas frontera y alta conflictividad. Como parte de la operación normal se esperan manifestaciones de oposición aisladas a algunos proyectos pero sin mayores impactos en el desarrollo de los mismos.

Finalmente, en materia de infraestructura dado el incremento de producción se espera una reducción relativa de costos de transporte por oleoducto, mientras que el desarrollo de gas offshore estimula la inversión en infraestructura para la distribución de gas en el interior.

**Escenario de Escasez.** Se construye a partir de los estadios en los que existen las mayores limitaciones a la oferta de hidrocarburos (reservas y factores de desarrollo). Este escenario se caracteriza por hallazgos reducidos de hidrocarburos con precios de crudo internacional entre 30-45 USD /bl y de gas natural Henry Hub entre 1 -3 USD/MBTU resultado de un mercado internacional con sobreoferta y poco crecimiento en la demanda, se asume una media de 40 USD / bl que limita la incorporación de proyectos de crudos pesados y recobro mejorado. En este escenario no se observarían mayores desarrollos de tecnología con un impacto a gran escala en los factores de recobro y las economías estrechas no permitirían desarrollar los recursos no convencionales. Se modera el ritmo de las inversiones y compromisos de capital generando un desarrollo más lento de los recursos prospectivos.

En un ambiente de precios bajos se estima que la política fiscal se caracterizaría por incorporar medidas de mayor estímulo a las inversiones en un ánimo de ofrecer medidas anti cíclicas para la recuperación de la inversión y la producción. No obstante la baja prospectividad y estrechas de economías de los proyectos limitarían el desarrollo de nuevas áreas. Así mismo, se asume que el proceso para obtención de licencias empeorará debido a la presión de múltiples agentes de Estado de índole nacional y local para participar en las decisiones de forma descoordinada. Ello impacta en una baja viabilidad para obtener licencias para proyectos de recursos no convencionales o en áreas ambientalmente sensibles como el offshore.

Bajo el escenario de escasez se incrementa la conflictividad social debido al incremento de desempleo y la baja inversión en zonas tradicionalmente petroleras. Por otro lado la baja utilización de los ductos resulta en costos de transporte altos y desbalance regionales en la atención de la demanda de gas debido a cuellos de botella en la infraestructura de transporte.

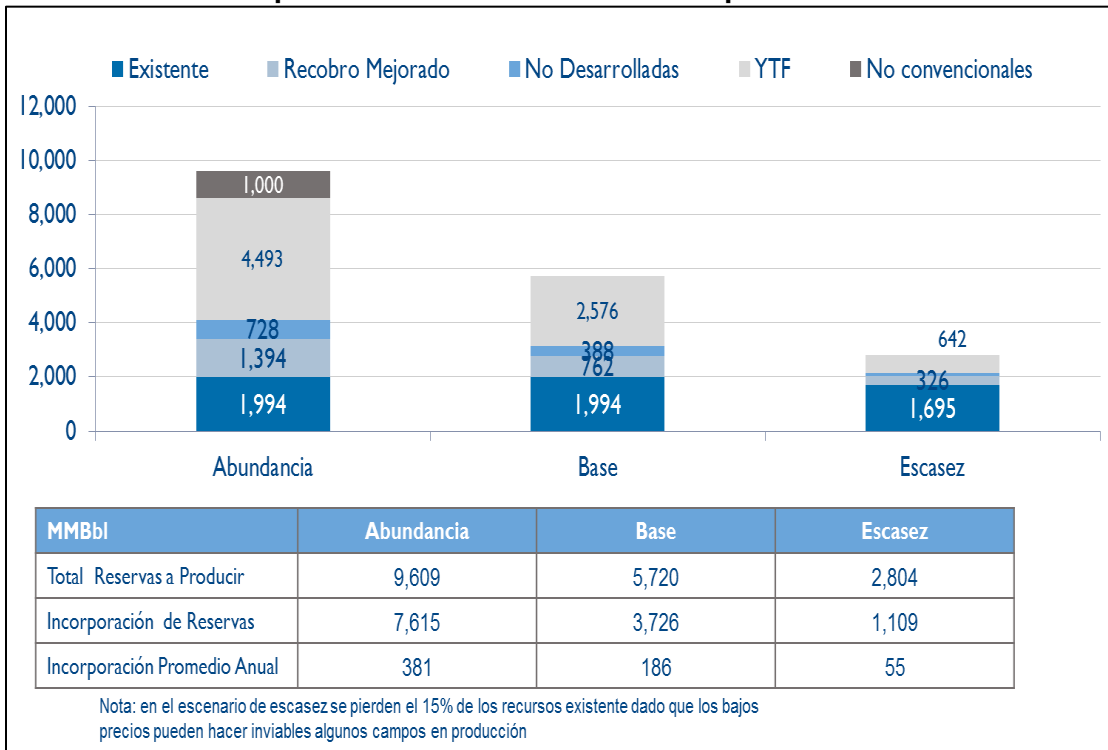
El **modelo de estimación de oferta** con un horizonte de 20 años se basa en el cálculo y proyección de 5 componentes de incorporación de reservas de petróleo y gas: reservas existentes, reservas no desarrolladas (probables y posibles), incorporación de reservas por recuperación mejorada, incorporación de reservas de recursos “yet-to-find” e incorporación de reservas de recursos no convencionales, la descripción de los diferentes componentes se muestra en la siguiente figura:



Fuente: UPME – Arthur D Little

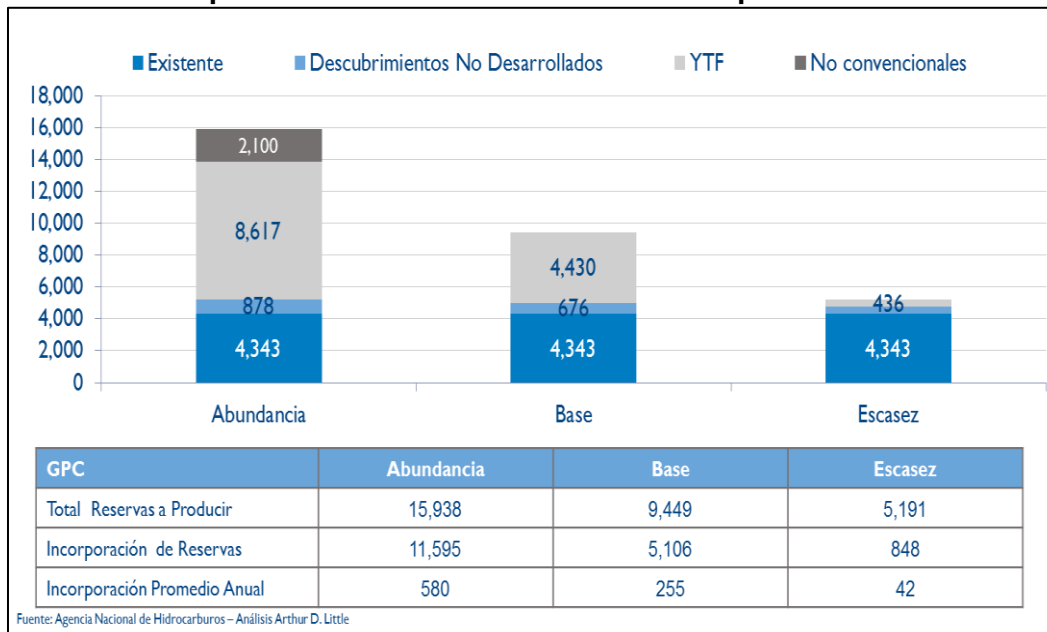
De acuerdo a las estimaciones realizadas para cada uno de los cinco componentes, se estima la siguiente incorporación de reservas por escenario:

### Incorporación de Reservas de Crudo por Escenario



Fuente: UPME – Arthur D Little

### Incorporación de Reservas de Gas Natural por Escenario



Fuente: UPME – Arthur D Little

A continuación se describen las particularidades de cada escenario por componente.



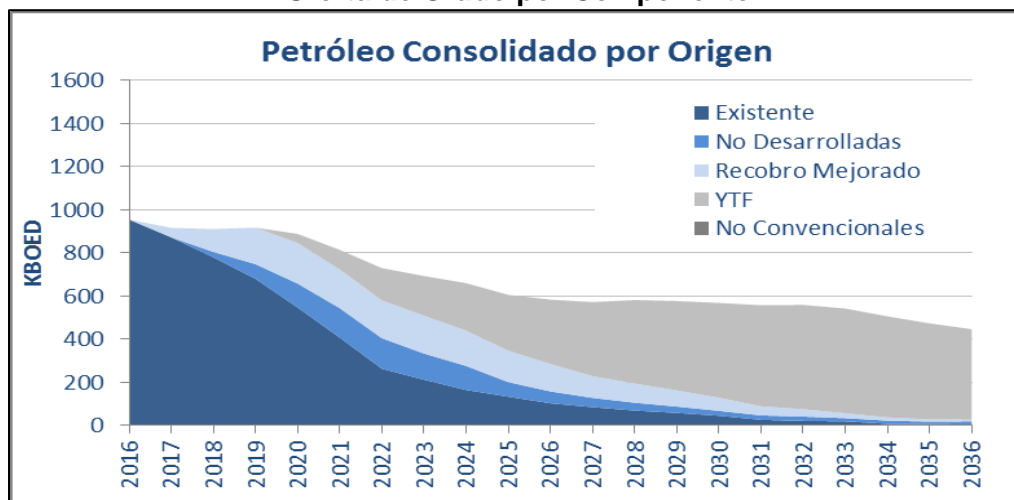
## Escenario Base

En el escenario base la producción de hidrocarburos del país se mantiene cercana a los 1,100 KBOED hasta el 2020 cuando la declinación de la producción de crudo se acentúa rápidamente por menor incorporación de reservas. De acuerdo a las hipótesis definidas, en el caso base, se producen 7,384 MMBOE en los 20 años, si bien las reservas probadas se encuentran concentradas en algunas cuencas, la incorporación de reservas por descubrir aumenta significativamente el grado de dispersión de la producción y gana especial importancia la producción en cuencas offshore como Sinú, La Guajira y Colombia.

El escenario base para crudo tiene un comportamiento decreciente. A partir del 2017 se evidencian tres periodos en los perfiles de producción de crudo: Entre el 2017-2020 se estima que la producción de crudo se estabiliza cercana a los 900 KBOED debido a la incorporación de reservas probables y posibles y al incremento de reservas por recobro mejorado, entre 2020-2025 la producción decrece debido a la ausencia de nuevos descubrimientos como causa de la baja actividad exploratoria, y finalmente entre 2025 – 2036 la producción se estabiliza cerca a las 600 KBOD y proviene principalmente de nuevos descubrimientos.

En torno a los componentes de la oferta en el corto y mediano plazo se producen principalmente reservas de proyectos de recuperación y no desarrolladas mientras que después del 2025 la mayor producción la aportarían los nuevos descubrimientos.

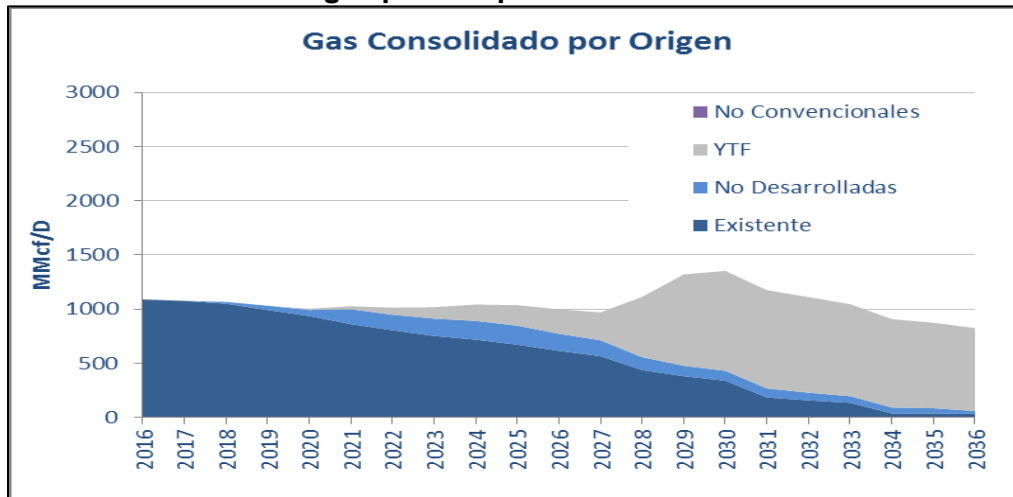
### Oferta de Crudo por Componente



Fuente: UPME – Arthur D Little

El escenario de producción de Gas Natural estima niveles de producción cercanos a los actuales hasta el 2028, un incremento de la producción hasta el 2030 cuando se alcanzan cerca de 1,500 MMcf/d y un tercer periodo de reducción de la producción sostenida hasta finales del periodo analizado. El incremento de la producción estimada corresponde principalmente a la adición de recursos nuevos en el offshore colombiano.

### Oferta de gas por componente- Escenario Base



Fuente: UPME – Arthur D Little

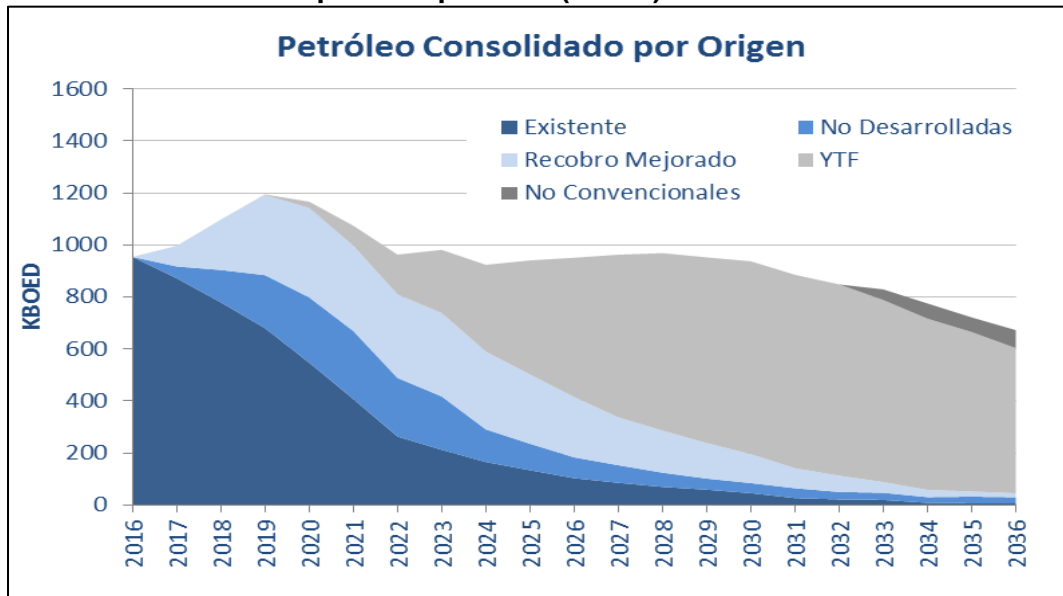
### Escenario de Abundancia

En el escenario de Abundancia la oferta de hidrocarburos total se incrementa hasta el 2020 alcanzando el primer pico de cerca de 1,400 KBOE en el año 2020 y el segundo pico cerca del 2029 llegando a los mismos niveles. Bajo este escenario la producción de crudo cae después del 2020 pero se estabiliza alrededor de 900 KBOE hasta casi finalizar el periodo de análisis.

Los Llanos Orientales impulsan el aumento de la oferta de hidrocarburos mediante el fuerte desarrollo de crudos pesados, sumado al desarrollo de las cuencas offshore en el caribe colombiano asociado al desarrollo de gas y crudo liviano. Este escenario es el único que estima incorporación de reservas proveniente de recursos no convencionales principalmente en Cesar Ranchería y el Magdalena Medio.

En el escenario de abundancia se estima que la producción colombiana de crudo tendrá un pico de producción de 1,200 KBPD en el 2020 debido a la incorporación en el corto plazo de reservas probables y posibles, y al desarrollo de proyectos de recobro mejorado. A partir del 2020 la producción decrece hasta los 900 KBPD donde se mantiene hasta el 2030 y luego decrece debido a la reducción en nuevos descubrimientos y el marginal desarrollo de recursos no convencionales.

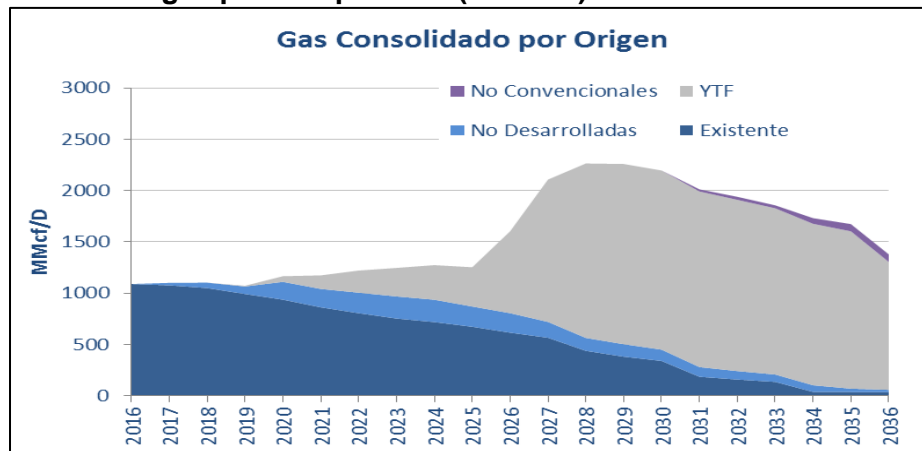
### Oferta de Crudo por Componente (KBPD)- Escenario Abundancia



Fuente: UPME – Arthur D Little

En términos de Gas se estima que la producción se mantenga en los niveles actuales de 1,000 MMcf/d en el periodo 2017-2025 y luego del 2026 se duplique llegando a niveles por encima de los 2,000 MMcf/d gracias al aporte de producción de los campos offshore en cuencas Guajira y Sinú . Hacia el final del periodo inicia la producción de No Convencionales.

### Oferta de gas por componente (MMPCD)- Escenario Abundancia



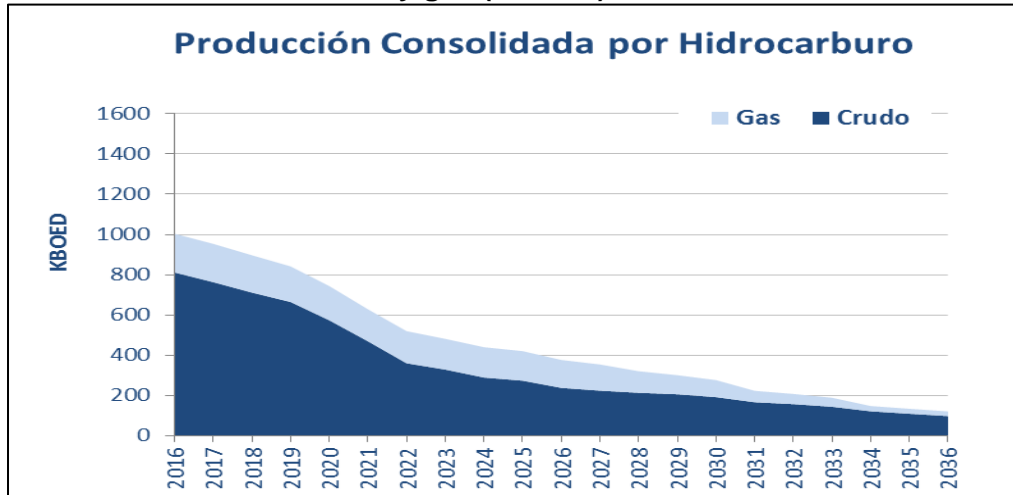
Fuente: UPME – Arthur D Little

### Escenario de Escasez

En el caso de escasez la oferta de hidrocarburos declina desde el año 2016 llegando hasta 600 KBD de crudo en el 2020, para este escenario no se estima que la producción se recupere entre 2016-2036 debido a que las condiciones económicas y del entorno no

generan mayores atractivos para las empresas E&P. la baja actividad exploratoria y por ende poca incorporación de reservas hace que se mantenga una tendencia a la baja continua.

### Oferta total de crudo y gas (KBOED)- Escenario de Escasez



Fuente: Análisis Arthur D. Little

Al analizar la producción de crudo por componente, se observa que entre el 2017 y el 2022 se da una caída sustancial de producción que pasa de cerca de 800 Kbd a 400 kbd por la declinación de rápida de los campos existentes y la adición limitada de reservas EOR. Aunque después del 2022 la declinación de la curva es menor aún mantiene la tendencia decreciente por falta de nuevos recursos.

Los crudos pesados representan la mayor oferta de producción del país en el escenario de escasez, dado el peso que tienen las reservas existentes de los campos en producción de crudos pesados y la baja incorporación de reservas descubiertas.

En términos de Gas Natural el escenario prevé producción por encima de los 1,000 MMcf/d hasta el 2019 cuando la producción declina por la ausencia de nuevas reservas

A partir de esto se realizaron los **balances de hidrocarburos** frente a los escenarios de oferta. Los resultados son los siguientes:

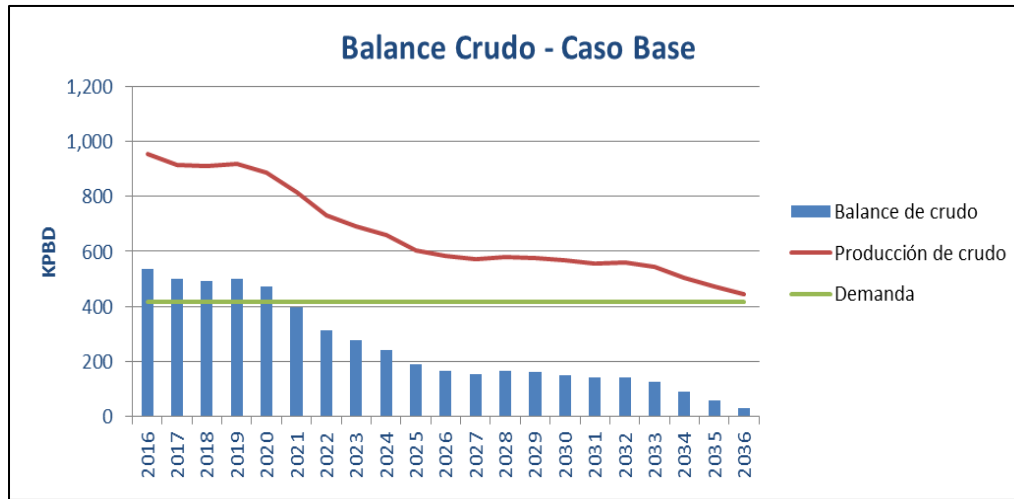
La demanda de crudos en Colombia está determinada principalmente por la capacidad de las refinerías de Cartagena y Barrancabermeja. La refinería de Cartagena recientemente terminó su proyecto de expansión y conversión mientras que la refinería de Barrancabermeja ha puesto en espera indefinidamente el proyecto de modernización dadas las condiciones económicas actuales del sector. En este sentido a partir del año 2015, la refinería de Cartagena procesa 165 KBD, y su capacidad de conversión es mayor al 95%, procesando más del 80% de crudos pesados con alta flexibilidad en la dieta de crudos.

Tenido en cuenta la capacidad de procesamiento de las Refinerías de Cartagena y Barrancabermeja, la demanda nacional para el procesamiento de crudos alcanza 415 KBD en el 2016. La refinería de Barrancabermeja, con una capacidad de 250 kbd ha venido incrementando su consumo de crudos pesados dada la limitada disponibilidad de crudos

livianos, aunque inicialmente procesaba cerca de 70 kbd de pesados, actualmente ha incrementado la participación a cerca del 60% de su dieta. La refinería de Cartagena demanda 165 kbd de los cuales se asume que el 80% son pesados equivalentes a 130 kbd y la Refinería de Orito con capacidad de 1.500 kbd consume exclusivamente livianos.

El análisis del balance oferta – demanda para el escenario Base estima que Colombia tendrá excedentes de exportación de crudo superiores a 400 KBD en los próximos cinco años. No obstante la producción de crudo tiene una tendencia decreciente que genera la reducción de excedentes de crudo hasta perder la autosuficiencia en el 2036.

### Balance de crudo- Escenario Base



Fuente: Análisis Arthur D. Little

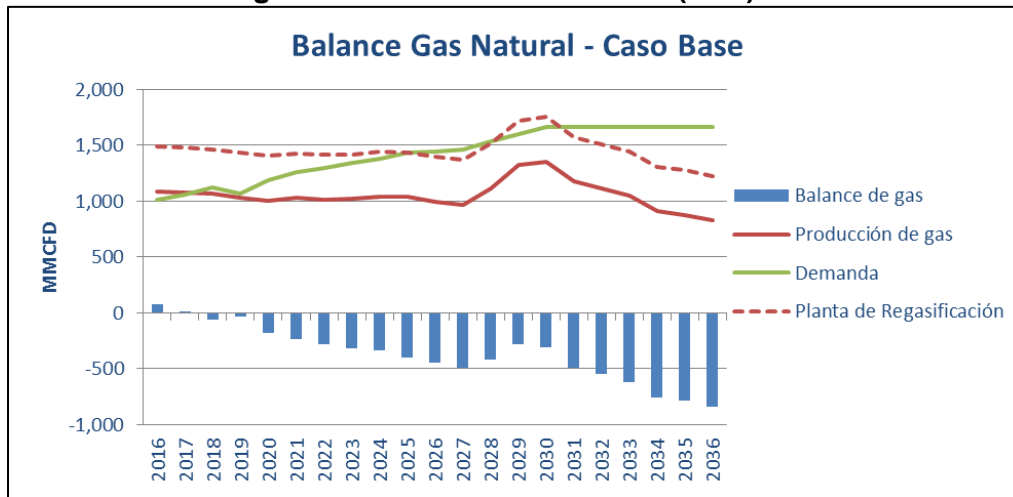
Al analizar los balances por calidad de crudo, se observa que el país seguirá contando con excedentes principalmente de crudo pesado lo que bonificará la operación de la Refinería de Cartagena. La refinería de Barrancabermeja deberá seguir haciendo esfuerzos para cargar crudos livianos dada la limitada oferta hasta el 2027, lo que implica que quizás deberá operar con una dieta de crudos sub-óptima o evaluar la opción de importar crudos livianos para optimizar su producción.

En el escenario de escasez conforme a las proyecciones de producción de crudo, Colombia podría perder la autosuficiencia hacia el 2022 cuando su producción cae por debajo de 400 kbd. Las exportaciones de crudo se mantienen por encima de los 200 kbd hasta el 2019 y luego caen rápidamente por la falta de reservas. Hacia final del periodo Colombia podría estar importando cerca de 300 kbd. En el escenario de Abundancia, Colombia alcanzaría excedentes de exportación de crudo por encima de 700 kbd en el 2020. Si bien los primeros años se esperarían exportaciones del orden de 500 kbd después de la incorporación de nuevas reservas, crudos pesados y no convencionales el país tendrá un pico en el 2020 para luego mantener niveles de exportación superiores a 500 kbd hasta el 2031, a partir de ese año la disponibilidad de crudo decrecerá.

En cuanto al gas natural, se tomaron como base los escenarios de oferta explicados anteriormente y la demanda de Gas Natural media estimada por la Unidad de Planeación Minero Energética. De esta forma, en el Escenario Base, se estima que el país pierde la autosuficiencia en los próximos dos años (2017-2018) y aunque se presenta el aumento de la oferta a partir del 2027 por la incorporación de nuevas reservas de cuencas offshore, el

mercado nacional cierra la brecha entre la oferta y demanda de gas pero no es suficiente para suplir con toda la demanda nacional como se observa en la siguiente figura.

### Producción de gas vs. Demanda interna total (BCF)- Escenario Base



Fuente: Análisis Arthur D. Little

En diciembre de 2016 entró en operación de la Planta de Regasificación de Gas Natural en el Caribe con una capacidad de 400 MMCFD, dicha planta le permitirá a Colombia mantener oferta suficiente para satisfacer la demanda hasta el 2023-2024 donde se presenta nuevamente un déficit mientras se incorpora el total de producción offshore. Hacia finales del periodo nuevamente cae la producción por lo tanto se estima requerimientos de oferta que deberán ser cubiertos con importaciones adicionales. Es importante tener en cuenta que dependiendo la materialidad de los descubrimientos offshore el déficit del fin del periodo se podría abastecer con producción local.

En el escenario de escasez, dado que no se incorporan reservas de Gas Natural significativas, se estima que el país perdería la autosuficiencia de Gas Natural después del 2018. A partir de ese año y debido a la tendencia decreciente en la producción de gas, las potenciales importaciones necesarias para suplir la demanda nacional se incrementarían año a año hasta requerir alrededor de 1,400 MMCFD al final del periodo. Si se tiene en cuenta la capacidad de la planta recalificadora, el mercado Colombiano requeriría incrementar su capacidad de importación hacia el 2020 dado que el déficit supera en ese año los 400 MMCFD. Con respecto al escenario de abundancia se puede observar que con la producción de nuevas reservas se generan importantes excedentes de gas en el periodo 2026-2034 cuando Colombia logra el pico de la producción de gas offshore y se empiezan a incorporar algunas reservas de gas No convencional. En este escenario la autosuficiencia se mantiene hasta el 2020, luego se presenta la necesidad de hacer algunas importaciones de hasta 150 MMCFD hasta el 2026 y a partir de allí se evidencia un excedente exportador de más de 500 MMCFD.

El estudio arrojó las siguientes conclusiones:

- El nuevo panorama de la industria nacional e internacional de hidrocarburos ha afectado sustancialmente la actividad en el sector y se estima que la producción de crudo caiga a niveles entre 800 - 900 kbd hasta el 2020 y niveles de 600 kbd en el largo plazo.



- Los descubrimientos del offshore han incrementado la prospectividad del Gas Natural y aunque la producción se mantendría en niveles similares a los actuales en el corto plazo (2020), después del 2025 se incrementaría sustancialmente con el desarrollo de los campos en Guajira y Sinú Offshore.
- Conforme al Escenario Base se estima que Colombia sería deficitario en crudos livianos en el corto plazo aunque mantendría el superávit en crudos pesados, esto representará un importante desafío para la operación de la Refinería de Barrancabermeja que es la principal abastecedora de combustibles líquidos en el interior.
- El balance de Gas Natural en el Escenario Base estima que Colombia sería autosuficiente con la producción nacional y la planta regasificadora hasta el 2026, después de este año se requerirían importaciones adicionales para abastecer la demanda.
- En el Escenario de Abundancia Colombia mantendría la producción de crudo en niveles cercanos al millón de barriles y en Gas Natural lograría autosuficiencia y excedentes exportables con los desarrollos offshore.
- En el Escenario de Escasez de crudo se pierde el autoabastecimiento de crudo desde 2022 y de Gas Natural desde el 2020 incluso considerando la capacidad de la planta regasificadora.
- Es recomendable buscar incentivos tributarios y fiscales para favorecer las inversiones en recuperación mejorada y desarrollo de reservas convencionales onshore, lo cual permitiría mantener los niveles de producción en el corto plazo.
- Los mayores componentes de Government Take de Colombia dependen directamente de la producción y los ingresos sin tomar en cuenta los costos de producción y la rentabilidad de los proyectos, esta condición afecta la generación de caja y limita las inversiones en ciclos de precios bajos.
- Ante los nuevos escenarios de oferta la Política Energética del país deberá dar prioridad a la atracción de inversiones y la conexión con los mercados externos para estar preparada ante los mayores riesgos de desabastecimiento.

Es importante decir también que la caída de precios en los últimos años ha impactado la actividad exploratoria y el desarrollo de nuevos proyectos incrementales en hidrocarburos. De acuerdo con la Contraloría General de la República (Boletín Macrosectorial No. 6, 2017) en caso de no presentarse algún cambio frente a las condiciones actuales del sector, se esperaría un menor ingreso externo como consecuencia de la reducción de exportaciones, y por otra parte una mayor importación de combustibles que hacia mediano plazo afectarían la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Restringir la exploración y explotación de hidrocarburos en algunas zonas del territorio nacional más allá de aquellas que por su naturaleza, por su importancia estratégica, ecológica, o social o por razones de seguridad ya se encuentran consideradas dentro de la legislación vigente, restringen la posibilidad de buscar y desarrollar nuevas acumulaciones que permitan ampliar el horizonte de autosuficiencia hidrocarburífera. Los datos indicados en el numeral anterior demuestran que la situación es preocupante, de mantener los niveles de explotación y la destinación actual de petróleo, en cinco (5) años habrá que importar petróleo para cargar a las refinerías o refinados para abastecer el consumo nacional.

En suma, una prohibición de las actividades en minería e hidrocarburos puede afectar la producción y las proyecciones futuras, impactando directamente los ingresos corrientes del gobierno central y paralizando las regalías que se distribuyen a lo largo del país. En

términos de autosuficiencia, el país perdería su capacidad de abastecerse y en consecuencia, se convertiría en un importador neto de energéticos, lo cual no sólo pondría en entredicho los ingresos por refinación, sino que podría aumentar las tarifas de energía por los costos incrementales en las centrales de generación térmica.

**14. Los argumentos que invocan los promotores del NO en las Consultas Populares que inquieran sobre el desarrollo de actividades relacionadas con la minería y los hidrocarburos son eminentemente ambientales, relacionados con la afectación de los Recursos Naturales en general, y el recurso hídrico en particular. Al respecto, ¿considera el Ministerio de Minas y Energía que dichos argumentos tienen cabida tomando en consideración el régimen legal establecido para la mitigación y el manejo del riesgo que implican estas actividades para dichos recursos?**

Como lo hemos reiterado anteriormente, el Ministerio de Minas y Energía respeta el marco constitucional y legal que rige en Colombia:

Los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política consagran el derecho colectivo a un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

La Corte Constitucional ha señalado que el artículo 8 de la C.P. *“constituye la expresión moderna de la política ambientalista, esto es, del nuevo concepto de desarrollo, en el que se logre armonizar el crecimiento económico con el desarrollo ambiental, de suerte que se pueda evitar el crecimiento general desequilibrado, pero sin perder de vista, naturalmente, que dicho desarrollo debe ser compatible con la filosofía propia del Estado Social de Derecho”* (Sentencia C-229 de 1999).

Los planteamientos descritos reflejan el Principio de Desarrollo Sostenible adoptado en el Principio 2 de la Declaración de Estocolmo de 1972, según el cual: *“Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”*.

Así mismo, en el Principio 3 de la Declaración de Río de Janeiro (1992) se estableció que: *“el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*.

En este orden de ideas, el artículo 3 de la Ley 99 de 1993 dispone que *“Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”*.

En tal virtud, la Corte Constitucional se ha referido al concepto de Desarrollo Sostenible como *“La necesidad de compatibilizar, articular y equilibrar el desarrollo humano con el*

*entorno ecológico, de forma tal que las necesidades de la generación presente no comprometan la capacidad de la generación futura para satisfacer sus propias necesidades”. Así, “el desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones con un desarrollo armónico de la naturaleza”<sup>7</sup>.*

En la práctica, el Principio de Desarrollo Sostenible se refleja en: la evaluación ambiental de proyectos, los estudios y planes de manejo ambiental, el respeto por los sistemas de áreas protegidas, la observancia del Principio de Precaución, la participación de los interesados y del público en general en la toma de decisiones ambientales.

Para concluir, como pudo observarse arriba, la normatividad ambiental en Colombia es clara frente a los procedimientos que se deben seguir para garantizar la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Más exactamente el Título VIII de la Ley 99 de 1993 indica en su artículo 49 que para “*La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental*”. De igual forma el Decreto 2041 de 2014, que reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993, precisa todo lo relacionado con la licencia ambiental cuyo propósito final es la protección del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas y bienes y servicios ambientales que constituyen el patrimonio natural de Colombia.

En esa medida, el Ministerio de Minas y Energía considera que la normatividad ambiental tiene suficientes elementos para que el país tenga la completa certeza de que todos aquellos impactos ambientales que puedan ser atribuidos al desarrollo de un proyecto, obra o actividad del sector minero energético son tenidos en cuenta en el marco del procedimiento de licenciamiento ambiental y que en esa medida el beneficiario de la misma debe realizar el estricto cumplimiento de todas las condiciones y obligaciones relacionadas con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada en marco de dicho proceso de licenciamiento.

**15. ¿Considera el Ministerio de Minas y Energía que la normatividad actual en materia ambiental y de mitigación, gestión y manejo del riesgo para los recursos naturales frente al desarrollo de actividades del renglón minero - energético es adecuado, suficiente y garantista para la preservación de los recursos naturales de los territorios?**

La normatividad actual en material ambiental implementa el Principio de Desarrollo Sostenible en términos de evaluación de impacto, participación pública, implementación de sistemas de áreas protegidas, Principio de Precaución, sistemas de compensación con pagos por desempeño, sistemas de seguimiento y monitoreo - entre otros.

Aunque el marco ambiental vigente en Colombia cuenta con elementos suficientes para que los impactos ambientales que pueden ser atribuidos al desarrollo de un proyecto, obra o actividad, sean objeto de medidas dirigidas hacia la prevención, mitigación, corrección,

<sup>7</sup> Sentencias C-200 de 1999, C-058 de 1994, C-519 de 1995, C-229 de 1999 y C-339 de 2002.

compensación y manejo de los efectos ambientales relacionados, es importante considerar que a medida que avanza la tecnología y el país se enfrenta a nuevos retos de desarrollo, la normatividad también deberá ajustarse en forma coherente y oportuna con estas oportunidades, de manera tal que se puedan incorporar los nuevos conocimientos y tecnologías que se generen. Lo anterior asegurando la sostenibilidad ambiental de las acciones que se implementen.

**16. ¿Cómo considera el Ministerio de Minas y Energía que deban conciliarse las preocupaciones en materia ambiental en las comunidades de los municipios y departamentos productores de minerales e hidrocarburos, con el desarrollo de las actividades propias de este sector?**

El Ministerio de Minas y Energía considera que la aplicación de la evaluación de impacto ambiental y de los procesos de permiso y licenciamiento presentan espacios que permiten avanzar en conciliar las preocupaciones de las comunidades en materia ambiental.

Adicionalmente, la generación y difusión permanente de conocimiento científico y académico constituye también una forma de garantizar que las comunidades puedan identificar en forma clara las implicaciones ambientales de la explotación de minerales e hidrocarburos y las medidas necesarias para su manejo.

El Ministerio de Minas y Energía está ejecutando una Estrategia de Relacionamiento con las comunidades, las autoridades regionales y ambientales, en orden a desarrollar ejercicios de diálogo social y democrático en los territorios del país, en búsqueda de compartir insumos e información para una mejor toma de decisiones que impacten el ordenamiento territorial.